

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2011

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik
Nr 42/2011 r.
ISSN 1507-4757**

Wydawca

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja

Jan Kopczyk (redaktor naczelny)
Wojciech Jagła (zastępca redaktora naczelnego)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Anna Tylec (członek redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Rada Programowa

Członkowie: dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz,
dr Ryszard Miazek, dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka,
prof. dr hab. Marian Podstawka

DTP

Igor Zalewski

Skład

Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 285/11

W numerze

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Możliwości rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych
Włodzimierz Rembisz

5

Ewolucja organizacji systemów emerytalnych
a kryzys państwa opiekuńczego
na przełomie wieków – część 1
Małgorzata Fluks

24

Systemy monitorowania stanu i działalności gospodarstw rolnych
Lech Goraj, Elżbieta Olewnik

46

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010
a zmiany w KRUS
Wojciech Jagła

62

Ubóstwo po polsku
Małgorzata Foland

82

Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Problem bezpieczeństwa dzieci w gospodarstwach rolnych

Prof. dr hab. Marian Podstawka

95

Zagrożenia czynnikami biologicznymi w rolnictwie
– dotychczasowe i nowe problemy

Leszek Solecki

105

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy
o ubezpieczeniu społecznym rolników

Wojciech Jaskuła

123

Możliwości rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych

Kanwą tego artykułu jest założenie, iż ważnym problemem dla producentów rolnych jest ryzyko utraty części dochodów. Ten brak stabilności dochodów, ujmując w skrócie, jest uwarunkowany czynnikami koniunkturalnymi oraz specyficznymi dla rolnictwa czynnikami przyrodniczo-klimatycznymi. Są to tak zwane czynniki ryzyka. Inaczej możemy to ująć jako ryzyko cenowe (bo zmiany ceny wyrażają zmiany koniunktury) oraz ryzyko produkcyjne (bo wielkość produkcji jest w jakimś stopniu uwarunkowana czynnikami przyrodniczo-pogodowymi), wspomina się też o ryzyku politycznym itp. Skutkiem zawsze jest ubytek czy spadek dochodów. Są to tak zwane normalne ryzyka (*normal risk*), które nie mają natomiast nic wspólnego z ryzykiem katastroficznym, np. typu pogodowego.

Dotychczas dochody były niejako ubezpieczane poprzez określone rozwiązania polityki rolnej i interwencji cenowo-dochodowej. Powstaje zatem pytanie, czy dochody producentów rolnych można konwencjonalnie ubezpieczyć na określonym poziomie.¹ W artykule pokażemy, że jest to możliwe. Producenci rolni mogliby ubezpieczać swoje dochody. Jak sądzimy, wymagałoby to pewnego wsparcia ze środków publicznych. Przede wszystkim konieczny jest własny udział finansowy oraz zapobiegliwość producentów w tym zakresie. Wyznacza to inny wymiar polityki rolnej, bardziej adresowany do zainteresowanych producentów rolnych.² Wsparcie ze środków publicznych ubezpieczeń dochodów producentów rolnych to pewna alternatywa dla tradycyjnych metod interwencji. Może się to okazać mniej kosztowne dla podatników i konsumentów, a bardziej efektywne dla producentów rolnych.

¹ Uwagi odnosimy do producentów rolnych, którzy utrzymują się głównie z produkcji i sprzedaży produktów rolnych. Nie precyzujemy pojęcia, co to znaczy „określony poziom”, jest to kwestia polityki rolnej i związane jest to z celem paritetowym.

² W tym kierunku zmierzają rekomendacje OECD [w:] „*Working Party on Agricultural Policy and Markets*”, TAD/CA/APM/WP(2011)4.

Wprowadzenie

Analizę ograniczamy do instrumentów ubezpieczeniowych, za pomocą których producenci rolni mogą ograniczać ryzyko spadku dochodów. Podkreślamy tu aktywną rolę zainteresowanych tym producentów. Nie odnosimy się do typowych instrumentów rynkowych jak kontrakty *futures* i *opcje*. Nie nawiązujemy też do klasycznych instrumentów ubezpieczeniowych kompensujących skutki wystąpienia określonej i konkretnej szkody odnoszonej do indywidualnego przypadku, związanej z ryzykiem katastroficznym. Są to ubezpieczenia klęskowe, występuje ich cały zestaw także o mniej lub bardziej dobrowolnym charakterze, w których finansowaniu może mieć udział czynnik publiczny. Jest to przedmiot zainteresowania ubezpieczeń konwencjonalnych szkodowych i ekonomiki ubezpieczeń.³ Zatem zwrócimy uwagę na niektóre instrumenty ubezpieczeniowe, których celem jest ubezpieczenie czy stabilizacja dochodów producentów rolnych, ale nie bezpośrednio związanych z konkretną indywidualną szkodą. Są one jednak związane ze wspomnianymi wyżej uwarunkowaniami koniunkturalnymi i przyrodniczymi produkcji rolniczej.

W polityce oraz w publikacjach występuje obecnie coraz większa presja, by zwiększał się udział rynkowych instrumentów ubezpieczeniowych w niwelowaniu skutków ryzyka rynkowego (dochodowego, cenowego, kursowego) w rolnictwie. Dotyczy to także postulatu, by się zwiększał współudział producentów rolnych w kosztach niwelowania skutków tych ryzyk. Skutki wszelkich ryzyk czy precyzyjniej ujmując wszelkich uwarunkowań ryzyka, niezależnie od jego definiowania, zawsze znajdują swój wyraz w dochodach producentów rolnych, które są ich funkcją celu.

W pozarolniczych dziedzinach gospodarowania prywatne ubezpieczanie np. zysku od skutków normalnego ryzyka jest dość powszechne. Dotyczyć to też może producentów rolnych. Na świecie mają oni do dyspozycji szeroki zestaw instrumentów, jak kontrakty *futures* i *opcje*, kontrakty *forward*, kwity składowe.⁴ W Polsce oferta tego typu instrumentów ubezpieczeniowych praktycznie nie występuje. Trzeba jednak je widzieć w niedalekiej perspektywie, na co wskazuje dyskusja o przyszłej polityce rolnej oraz nowe propozycje OECD. Trzeba jednak zauważyć, iż wykorzystanie tych instrumentów wiązać się musi, obok własnej aktywności i udziału samych producentów rolnych, z pewnym wsparciem finansowym czynnika publicznego.

³ Tym zagadnieniom poświęcone są, między innymi, prace: *Income Stabilisation in Changing Agricultural World: Policy and Tools* praca zbiorowa, Wyd. Wieś Jutra.

⁴ Omawiane są one w pracy Rembisz W.; „Instrumenty rynku rolnego” wyd. Vizja-Pres &It Warszawa 2009.

1. Trudności w ubezpieczeniu dochodów producentów rolnych

Fakt iż wspomnianego wyżej rodzaju normalnego ryzyka, w tym ryzyka dochodowego producentów rolnych, praktycznie nie ma jak ubezpieczyć w komercyjnych firmach ubezpieczeniowych, ma swoje przyczyny. W literaturze przedmiotu w zakresie ubezpieczeń wskazuje się na dwie podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy. Pierwszy związany jest z asymetrią informacji pomiędzy pragnącym się ubezpieczyć producentem rolnym a ubezpieczycielem, tj. firmą ubezpieczeniową. Jest tak z uwagi na rozproszenie gospodarstw oraz specyfikę produkcji rolniczej. Wiąże się to z zależnymi tylko od producenta rolnego czynnikami i uwarunkowaniami wpływającymi na wynik gospodarowania. Tym wynikiem są dochody, które są przedmiotem ewentualnego ubezpieczenia. Problem polega na tym, że ubezpieczający się, a więc producent rolny, wie znacznie więcej o potencjalnym ryzyku i jego czynnikach w produkcji w jego gospodarstwie niż ubezpieczyciel.⁵ Może to powodować, że z ubezpieczeń mogliby czy chcieliby korzystać producenci o skrywanym wysokim poziomie ryzyka. Ponadto nabywca polisy może zmienić swój stosunek do ryzyka i „stać się bardziej narażonym” na straty niż przed zawarciem umowy ubezpieczenia, nawet prowadząc do jego wystąpienia.⁶ Z punktu widzenia ekonomiki ubezpieczeń jest to problem związany ze składkami zbieranymi od ubezpiecza-

⁵ Innymi słowy, rolnik wie znacznie więcej o swoim gospodarstwie i istniejących zagrożeniach. Dużo też zależy od jego staranności i innych nieuchwytnych i trudnych do oceny wielkościach.

⁶ Taka asymetria co do informacji i rzeczywistej oceny ryzyka może się łączyć z problemem pokusy nadużyć. Jest to dodatkowe ryzyko, co w naturalny sposób zmniejsza skłonność firm ubezpieczeniowych do zawierania takich umów ubezpieczeniowych. Pokusa nadużyć to sytuacja, gdy ubezpieczony po zakupieniu polisy ubezpieczeniowej zmienia po tym sposób produkcji i zarządzania. Zmniejsza np. staranność, rezygnuje z dobrostanu, stara się zwiększyć potencjalny wymiar lub prawdopodobieństwo strat i tym samym odszkodowań. Nie respektuje wymogów agrotechnicznych, nieterminowo stosuje środki chemiczne jak nawozy, środki ochrony roślin w produkcji roślinnej. Tak samo zaniedbuje reżimy w żywieniu, w obrzędku w zwalczaniu chorób, lub uchybień i błędów w chowie zwierząt. Wykazuje się większą skłonnością do podejmowania decyzji i działań na granicy ryzyka itp., mając świadomość ubezpieczenia i przerzucania odpowiedzialności na ubezpieczyciela. Zatem idzie tu o celowe działania prowadzące do ryzyka i strat w obliczu posiadanego ubezpieczenia. Z tej przyczyny, tj. z pokusy nadużycia, firma ubezpieczeniowa zaofertuje ubezpieczenie niekoniecznie zgodne ze sprawiedliwymi aktuarialnie stawkami, by zabezpieczyć się na wypadek tego typu działań.

nych na fundusz ubezpieczeń, z którego wypłacane są ewentualne ubezpieczenia odszkodowawcze.⁷

W związku z tym przyjmuje się, że ubezpieczenia w rolnictwie winny jedynie pokrywać zdarzenia i wypadki prowadzące do niezamierzonych strat (szkód) i gdzie można wykluczyć ewentualny wpływ czynnika subiektywnego, zależnego od rolnika. Pomocne mogą tu być (i są) tzw. zobiektywizowane miary i klasyfikacje ryzyka w produkcji rolniczej. Włącza się też do puli ryzyka i tym samym funduszu składek stochastycznie niezależne czynniki ryzyka. Zmniejsza to wariacje szkód. Uwzględniana może też być ocena wielkości poczynań ostrożnościowych, które winny prowadzić do zmniejszenia prawdopodobieństwa strat.⁸

Problemem jest też właściwa wycena strat, w tym zwłaszcza w dochodach związanych z niezależnymi przyczynami. Zatem problemem jest sam przedmiot ubezpieczenia w rolnictwie. W sumie, nie rozwijając tego wątku o charakterze fundamentalnym, ale też i technicznym, wpływa to na małą dostępność i realność ubezpieczeń dochodów rolniczych. Głównym powodem jest trudne do skontrolowania ryzyko ubezpieczyciela.

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na ograniczanie możliwości ubezpieczenia dochodów rolniczych jest fakt, że najczęściej występują te same uwarunkowania oraz przyczyny, aczkolwiek z założenia losowe, stochastyczne i niezależne strat u większości producentów rolnych w danym regionie lub nawet kraju. Wywołuje to pewną powszechność strat. Wynika to oczywiście z przyrodniczo-środowiskowego, uwarunkowanego warunkami klimatycznymi, biologicznego charakteru produkcji rolniczej. Ujmując to naukowo, problemem jest wewnętrzne skorelowanie ryzyka i jego skutków pomiędzy gospodarstwami rolnymi w danym czasie i przestrzeni. Powodować to

⁷ Wysokość składki i w efekcie wielkość funduszu zależy od szacunku prawdopodobieństwa wystąpienia czynników ryzyka i skali potencjalnych strat, na które przysługiwać będą ewentualne odszkodowania. Przy rozpoznanych czynnikach i danym prawdopodobieństwie wystąpienia strat, w miarę wzrostu liczby ubezpieczających się, zwiększa się zdolność ubezpieczyciela do wypłaty odszkodowań bez zagrożenia finansowego dla ubezpieczyciela. Wtedy można określić optymalny poziom składek, akceptowalny i atrakcyjny dla ubezpieczających się i bezpieczny dla ubezpieczyciela. Przy asymetrii informacji występujące zagrożenie dla ubezpieczyciela oznacza, że określone składki aczkolwiek atrakcyjne dla rolnika mogą się okazać za niskie dla ubezpieczyciela, by pokryć ewentualne szkody. Ubezpieczyciel zatem dla ograniczenia własnej ekspozycji ryzyka może ustalić za wysokie stawki, nie atrakcyjne dla rolników. W rezultacie zmniejsza fundusze ubezpieczeniowe, co powoduje, że ubezpieczenie ryzyka dochodowego producentów rolnych staje się nieopłacalne.

⁸ Podejmowanie działań (zapobiegliwości) dla zmniejszenia prawdopodobieństwa strat wiąże się z dodatkowymi kosztami. Firmy zwykle mają możliwość odnotowania start, natomiast nie mają możliwości obserwowania wysiłków mających chronić przed stratą. W modelach matematycznych ubezpieczeń prawdopodobieństwo straty p możemy określić np. jako funkcję zapobiegliwości (z) oraz kosztów z tym związanych c , czyli: $p=p(z)+c$, przy: $dp/dz < 0$.

może, że straty stają się zjawiskiem względnie masowym. To zaś może powodować, iż wielkość odszkodowań może przekraczać możliwości finansowe ubezpieczyciela w tym sensie, że mogą być one wielokrotnością zebranej składki.⁹ To w rezultacie powoduje, że wysokość ustalonej składki musi być wysoka i dla ubezpieczających się zwykle jest zbyt wysoka. To oczywiście zmniejsza skutecznie pulę producentów rolnych zainteresowanych ubezpieczeniem. Tym samym zmniejsza to potencjalny fundusz ubezpieczeniowy. Przykładem takich skorelowanych przyczyn ryzyka są koniunkturalne wahania cen oraz pogodowe czynniki jak powodzie, susze, gradobicia, a także określone epidemie wśród zwierząt hodowlanych.¹⁰

Pokazane tu uwarunkowania obniżają zdolność samofinansowania się ubezpieczeń rolnych. Ograniczają one przede wszystkim możliwość finansowania ubezpieczeń dochodów tylko przez producentów rolnych. Wymusza to pewne rozwiązania w zakresie angażowania środków publicznych w dofinansowanie ubezpieczeń rolnych w tych funkcjach, o których tu piszemy. Pomocne są też określone konstrukcje finansowe rynku kapitałowego, które mogą być przydatne w asekuracji ryzyka firm ubezpieczających ryzyko dochodowe producentów rolnych.

2. Dochód rolniczy jako przedmiot ubezpieczenia

Można przyjąć, że dla producenta rolnego bardziej atrakcyjne jest ubezpieczenie dochodu z całego gospodarstwa niż przychodów z poszczegól-

⁹ „Brak niezależności ryzyka, bowiem zarówno niekorzystne warunki pogodowe jak i epidemie chorób zwierząt oddziałują jednocześnie na produkcję w setkach gospodarstw rolnych. To dodatkowo skorelowanie ryzyka strat nie pozwala na zastosowanie klasycznego mechanizmu dywersyfikacji przekrojowej (...) firmy ubezpieczeniowej (są więc) zmuszone tworzyć rezerwy w latach bezszkodowych na poczet kumulacji roszczeń lub korzystać z reasekuracji”, Klimkowski C. *„Innowacyjne instrumenty ubezpieczenia rolnictwa”* Wyd. IERiGŻ PIB Warszawa 2007 str. 21.

¹⁰ To może powodować problemy finansowe dla firm ubezpieczeniowych, bo odnoszą się nie do pojedynczych przypadków tak jak to ma najczęściej miejsce w większości przypadków klasycznych ubezpieczeń, a do większej zbiorowości. Skala więc środków wypłacanych w takich przypadkach może być zwykle tak duża, że nie jest bez wpływu na wysokość składki lub wymaga kosztownej reasekuracji w instytucjach finansowych. Czyni to cały proces kosztownym i zwykle nieopłacalnym dla firm ubezpieczeniowych, a dla producentów rolnych czyni składki nieatrakcyjne, by wykupywać tego typu polisy ubezpieczeniowe. Stąd rynek ubezpieczeń jest dojrzały w zakresie oferty instrumentów, które spełniałyby oczekiwania rolników oraz ubezpieczycieli.

nych produktów przez niego wytwarzanych. Przede wszystkim dochód jest bezpośrednim celem gospodarowania. Związane jest to z organicznym charakterem produkcji w gospodarstwie rolnym. Organiczność charakteru produkcji wpływa na sposób prowadzenia rachunku ekonomicznego przez producenta, gdzie opłacalność jednostkowa poszczególnych kierunków produkcji ma charakter bardziej względny niż bezwzględny. Liczy się wynik z całości, takim wynikiem jest dochód. Wreszcie dochód z całej produkcji określa byt rodziny związanej gospodarstwem, chociaż te związki powoli się rozluźniają.

Firmy ubezpieczeniowe, z powodów wskazywanych wyżej, raczej preferują ubezpieczenie ryzyka przychodów z poszczególnych gałęzi produkcji. Preferują ubezpieczenie przychodów z konkretnej produkcji roślinnej czy zwierzęcej.¹¹ Łatwiej jest to bowiem ująć w umowie ubezpieczeniowej czynnik ryzyka w odniesieniu do prawdopodobnych związków przyczynowo-skutkowych. Ponadto można precyzyjniej określić oraz zawęzić krąg przyczyn i sytuacji upoważniających do odszkodowań. Łatwiej wreszcie jest kontrolować przyczyny i skutki powstałej szkody. O wiele trudniej jest to robić w przypadku ubezpieczenia dochodów z całego gospodarstwa.¹² Zatem dla firm ubezpieczeniowych ten produkt ubezpieczeniowy, tj. ubezpieczenie dochodów producenta z całego gospodarstwa, nie jest bardzo atrakcyjny.

Ważne znaczenie ma problem określania i wyliczania dochodów producenta rolnego z gospodarstwa *ex post* i *ex ante*. Występuje na przykład kwestia dochodu rolniczego oraz dochodu osobistego czy standardowej nadwyżki bezpośredniej itp. Z uwagi na uproszczoną księgowość, a raczej jej najczęstszy brak, dane o rzeczywistych dochodach producenta rolnego mają charakter szacunkowy (statystyczny), a w jednostkowych przypadkach bardzo subiektywny. Odnosi się to zarówno do kosztów operacyjnych, których składnikiem są np. nakłady naturalne oraz zapasy czy produkcja w toku. Ustalanie wielkości w tym zakresie ma charakter względny, może rodzić niepewność firmy ubezpieczeniowej, że te składniki np. mogą być „kształtowane” przez producenta rolnego. Zatem, podstawa ubezpieczenia, czyli ubytki dochodów czy utracone korzyści dochodowe, mają zbyt subiektywny i względny charakter. Dla firm ubezpieczeniowych, nastawionych przecież na zysk, nie stanowi to więc zachęty do oferowania takich instrumentów ubezpieczeniowych.

Mniejsze trudności związane są z pomiarem przychodów. Zwłaszcza odnosi się to do wielkości produkcji, w tym plonów jako składowej przychodów. Dla celów ubezpieczeniowych wykorzystywać można prognozy. Prognozy są oparte na sprawdzonych metodach predykcji i dostępnych

¹¹ Przychody są tu prostą relacją, np. plonów pogłównia (ich podaży) i cen skupu. Zatem podstawą oceny ryzyka dla ubezpieczyciela są prognozy tych dwu zmiennych kształtujących przychody z danej gałęzi produkcji.

¹² Jak wiadomo, w pozarolniczych grupach zawodowych biorący na przykład kredyty mieszkaniowe mogą się ubezpieczyć od ryzyka utraty pracy i związanych z tym dochodów.

mierzalnych danych odnośnie plonów i wielkości zasiewów, a także pogłowia i obrotu stada czy przyrostów produkcji. Łatwo też odnieść te wskaźniki do danego producenta rolnego. Zazwyczaj powinna występować tu wysoka korelacja między wskaźnikami statystycznymi (indeksem) dla wielkości przeciętnych dla danej gałęzi produkcji i konkretnego regionu a wskaźnikami odniesionymi dla pojedynczego przypadku.¹³ Większe problemy wiążą się z cenami i ich prognozami dla celów ubezpieczeniowych. Wprawdzie prognozy cen są sporządzane profesjonalnie, co winno zmniejszać ekspozycję ryzyka ubezpieczyciela, niemniej są one wykonywane przy określonym prawdopodobieństwie ich realizacji i najczęściej przy założeniu przenoszenia zależności z przeszłości w przyszłość.

W produkcji polowej jest łatwiej niż w produkcji zwierzęcej oddzielić wpływ czynników ryzyka związanych z uwarunkowaniami niezależnymi, losowymi np. pogodowymi od subiektywnego czynnika ryzyka. Ten czynnik subiektywny, rodzący ryzyko dla ubezpieczyciela – jak już wskazywaliśmy w skrócie – to umiejętność, staranność i dbałość producenta, zwany też czynnikiem zarządzania. Wyniki produkcji zwierzęcej są bardziej wrażliwe na zarządzanie, czyli czynnik zależny od rolnika, niż w przypadku produkcji roślinnej. Wyniki produkcji roślinnej pomimo olbrzymiego postępu w technologii upraw i ochrony mają charakter bardziej stochastyczny, o rozkładzie normalnym. Stąd zarówno dla producentów rolnych jak i firm ubezpieczeniowych większą atrakcyjność mają ubezpieczenia przychodów w produkcji roślinnej. W przypadku produkcji zwierzęcej oferta ubezpieczeniowa odnosi się głównie do pokrycia strat w dochodach w przypadkach losowych, takich jak padnięcia, epidemie czy choroby cywilizacyjne (choroby wściekłych krów, ptasia grypa itp).

3. Rynkowy mechanizm ubezpieczeń dochodów producentów rolnych

W mechanizmie rynkowym paradoksalnie zawarty jest pewien mechanizm ubezpieczenia czy stabilizacji dochodów. Ma to też znaczenie przy

¹³ Ubezpieczenie jest oparte o wskaźnik (index) dla danego regionu Powiatu, województwa), gdzie podstawę do wypłaty odszkodowań dla danego producenta stanowią udokumentowane spadki plonów w stosunku do przyjętego indeksu, lub np. referencyjnej wielkości plonu. Łatwiej jest go zastosować do produkcji roślinnej niż zwierzęcej. Ubezpieczycielowi ułatwia to właściwą kalkulację kosztu ochrony ubezpieczeniowej, w tym na ustalenie właściwej wysokości składki.

ocenie ekspozycji ryzyka dla firm ubezpieczeniowych z tytułu ubezpieczenia przychodów producentów rolnych. Istotna jest tu korelacja między wielkością uzyskanej produkcji, (której podstawą są zbiory i pogłowia itp.) oraz wynikającej stąd podaży, a wysokością cen skupu. Spadek np. plonów – w rezultacie zbiorów (czy wielkości pogłowia) – prowadzący do spadku podaży nie musi przecież prowadzić do zmniejszenia przychodów i w rezultacie – spadku dochodów producentów rolnych. Znane jest to z tak zwanego efektu Kinga.¹⁴ Zawarty jest w tym rynkowy mechanizm neutralizacji ryzyka przychodów w rolnictwie. Ten mechanizm swoistego ubezpieczenia wiąże się z koniunkturą. Oczywiście nie odnosi się to ubezpieczeń od szkód w wyniku zdarzeń losowych. O tych kwestiach się zapomina lub się ich nie zna.

Z uwagi na tę prawidłowość koszty ubezpieczenia winny być, logicznie rzecz biorąc, też relatywnie niskie. W istocie wysokość ewentualnych odszkodowań z tytułu ubezpieczeń dotyczyć powinna powstałych różnic (strat) w przychodach, a nie całych przychodów. Te zaś, zgodnie z tymi prawami, przy wysokiej ujemnej korelacji zmian podaży i zapasów oraz cen skupu nie mogą być wysokie. Dodatkowo, jak wiadomo, producenci rolni, zwłaszcza mniejsi, mają tendencję do pewnego różnicowania produkcji, celem ograniczenia ewentualnych ubytków w przychodach. To też jest naturalny sposób ubezpieczenia ich dochodów i w oczywiste zmniejsza ekspozycję ryzyka dla ubezpieczycieli.

Kwestią otwartą jest natomiast stopień kompensacji ubytku przychodów z tytułu spadku produkcji i podaży przez efekt wzrostu cen skupu. W efekcie tej swoistej substytucji dochód, jak wynika zarówno za analiz teoretycznych jak i empirycznych, pozostaje zwykle prawie na tym samym poziomie. W istocie zależy to od cenowej elastyczności popytu na produkty rolnicze jako pochodnej, po uwzględnieniu rozstępu cenowego, cenowej elastyczności finalnego popytu na artykuły żywnościowe. Wpływ na to ma też stopień otwarcia gospodarki czyli liberalizacji wymiany

¹⁴ Przychód jest wielkością względnie stałą dla producenta rolnego (gospodarstwa), niezależnie czy nastąpił spadek zbiorów (pogłowia), czy też zmniejszenie cen skupu, bo zmiany przychodów z obu tytułów w pewnym zakresie się rekompensują. Zwykle się o tym zapomina, również w polityce rolnej. Dowód jest prosty:

$$R = \sum_i^n Y \cdot C_i \Rightarrow Y \cdot C_y - \text{przychód z gospodarstwa} \approx \text{iloczyn wielkości produkcji: } Y = \sum_i^n Y$$

(jako sumy poszczególnych produkcji) i poszczególnych cen skupu C_y .

Zakładając stałość przychodu $R = \text{const}$, po zdynamizowaniu (obliczeniu ilorazów różnicowych) otrzymujemy tego dowód:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = - \frac{\Delta C_y}{C_y}$$

zagranicznej. Obecnie w warunkach zintegrowanego rynku jest to o tyle istotne, że ten mechanizm nie zawsze może skutecznie zadziałać. Zintegrowany rynek to bowiem zbiór rynków krajowych, w których relacje między spadkiem produkcji i podaży a wzrostem cen mogą się układać odmiennie. Istotne znaczenie dla zakłóceń w tym rynkowym mechanizmie kompensacyjnym może też mieć interwencja państwa i nadmierne regulacje administracyjne. Ten ostatni czynnik, czyli np. interwencja cenowa, wprawdzie zakłóca siłę tej naturalnej substytucji między wzrostem (spadkiem) podaży i cen skupu, ale w istocie nie zmienia ich kierunku.

Można przyjąć, iż występuje pewien zakres substytucji funkcji, jakie w zakresie redukcji ryzyka dochodowego producentów rolnych pełnią: mechanizm rynkowy i metody interwencji rynkowej oraz konwencjonalne instrumenty ubezpieczeniowe, o których tu piszemy. Producent rolny ma zatem wybór co do sposobu stabilizowania swoich dochodów. Wybór ten jest to kwestią wiedzy, przyzwyczajień, umiejętności, a także polityki rolnej oraz oczywiście kosztów i sprawności określonego instrumentu. Najprościej jest sięgnąć do interwencji nie dlatego, że są to metody proste, ale dlatego że jest to kwestia polityki nacisków i miejsca interwencji w podziale budżetu. Łatwe do zastosowania są konwencjonalne ubezpieczenia. Przeszkodą natomiast jest wysokość składki, którą trzeba płacić, o czym wspominaliśmy wyżej. Trudniej jest sięgnąć po najbardziej efektywny, najmniej kosztowny i zintegrowany z rynkiem mechanizm stabilizacji dochodów, jakim są instrumenty pochodne dla produktów rolnych. Przeszkodą jest zwykle jednak brak wiedzy.

4. Wsparcie ubezpieczeń dochodów producentów rolnych alternatywną formą interwencji

Z uwagi na wyżej wskazane przeszkody w upowszechnianiu się konwencjonalnych ubezpieczeń dochodów, głównie związanych z wysokością składki, akceptowane jest wsparcie ze środków publicznych rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych. Jest tak z uwagi na to, że dochody w rolnictwie mają znaczenie nie tylko gospodarcze, ale także ustrojowo-polityczne. Także z uwagi na wykazane powyżej charakterystyki i problemy opłacalności dla firm ubezpieczeniowych związane z ubezpie-

czaniem dochodów producentów rolnych. Ponadto w rachunku końcowym jest to tańsze niż całokształt działań interwencyjnych, których w istocie celem jest co najmniej stabilizacja i podtrzymywanie dochodów producentów rolnych.

Pogląd o współudziale środków publicznych w rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych w aspekcie przyczyn koniunkturalnych jak i losowych występuje zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce gospodarczej. Jest to zagadnienie dość delikatne, bowiem w istocie jawi się jako nowa alternatywna forma czy rodzaj interwencji. W tym przypadku jest to forma transferu środków publicznych do jednej z grup społecznych, ale alternatywna wobec tradycyjnych form interwencji. Cel jest podobny. Różna może być natomiast efektywność tych form oraz – koszt dla podatników i konsumentów. Jest to oddzielny problem do analizy. Niemniej jednak, jest to przedmiotem dyskusji, czego wyrazem są ostatnie, wspomniane wyżej, materiały OECD.

Oczywiście, nie mówimy tu o pełnym zaangażowaniu środków publicznych, a jedynie o wsparciu, o pewnym współudziale, tak by zwiększyć faktyczne zainteresowanie instrumentami ubezpieczeń dochodów przez producentów rolnych. Odnosi się to zwłaszcza do ubezpieczenia dochodów od skutków koniunkturalnych. Osiągnięty zostanie wtedy, tzn. w wyniku współudziału środków publicznych w omawianych ubezpieczeniach, cel o charakterze społecznym, większa stabilizacja rozwoju rolnictwa. Założenie, że własny wkład producentów rolnych w kosztach ubezpieczania będzie wzrastał, jest bardzo ważne. Jest to założenie pozytywne. Mniej optymistycznie natomiast można się odnieść do założenia, że w przyszłości będzie to system samofinansujący się.

Bardziej naukowym uzasadnieniem dla wsparcia publicznego ubezpieczeń dochodów producentów rolnych jest to, że produkcja gospodarstw rolnych, bardziej niż w przypadku innych dziedzin, jest wrażliwa na ryzyko, nie tyle o charakterze koniunkturalnym (ryzyko cenowe), co przede wszystkim losowym o naturze przyrodniczo-klimatycznej. Jest to uzasadnienie takie samo w swej istocie jak w przypadku interwencji cenowo-dochodowej. Dlatego, jak się sądzi, powinny występować zachęty czy bodźce wiążące się ze wsparciem publicznym, prowadzące do tego, by producenci rolni, których dochody zależą przede wszystkim od przychodów z produkcji rolnej, sami dbali o ubezpieczenia ryzyka dochodów.¹⁵

¹⁵ „Zjawisko niewielkiego zainteresowania producentów rolnych ofertą zakładów ubezpieczeniowych występuje na całym świecie. Ubezpieczenia są nabywane w tych państwach, których rządy w różny sposób dotują składkę ubezpieczeniową. Najbardziej

Formy wsparcia publicznego czy budżetowego dla upowszechniania wykorzystania instrumentów ubezpieczeń dochodów producentów rolnych mogą być różne. Mogą to być na przykład zwolnienia od podatku od wypłat ubezpieczeniowych, czyli subwencja następująca po szkodzie. Rozwiązaniem jest też wliczanie składek ubezpieczeniowych w koszty uzyskania przychodów przez komercyjnych producentów rolnych, jeśli płacą podatek dochodowy. Jeśli zaś traktować to jako alternatywną formę interwencji, mogą to być dotacje do składki ubezpieczeniowej. Dla firm ubezpieczeniowych zachętą może być reasekuracja ich ryzyka ze środków publicznych. Środki publiczne mogą być tu źródłem pokrycia ewentualnej różnicy między sumą wypłat odszkodowawczych a sumą środków ze zbioru składek ubezpieczeniowych, w przypadku gdy mają miejsce określone, w tym katastroficzne zdarzenia losowe o większej skali.

Uzasadnienia dla wsparcia publicznego ubezpieczenia dochodów od skutków losowych o naturze katastroficznej, związanych z uwarunkowaniami przyrodniczo-klimatycznymi produkcji rolniczej, wydaje się oczywiste. Rządy są *de facto* i tak zmuszane do uruchamiania budżetowych środków pomocowych w przypadku zdarzeń losowych o charakterze katastroficznym, przyrodniczo-klimatycznym typu powódź, gradobicie, susza o zasięgu bardziej lub mniej lokalnym czy regionalnym. Miało to miejsce np. w Polsce po powodziach. W przypadkach katastroficznych zdarzeń losowych, powstaje problem dystrybucji. Są to kwestie kto jest uprawniony do pomocy w jakiej wysokości, na jakich zasadach, problem kontroli. Dzieje się to zwykle *ad hoc*. Po tym następuje dyskusja, podejrzenia itp. Niezależnie od tego, pomimo braku formalnego wsparcia i określonej polityki w tym zakresie, wsparcie takie występuje. Stąd dofinansowując koszty ubezpieczeń dochodów producentów rolnych, można zaoszczędzić na wydatkach publicznych związanych z wypłacanymi odszkodowaniami. Jednocześnie korzysta się z potencjału i doświadczenia firm ubezpieczeniowych.

Wskazane więc by było wsparcie środkami budżetowymi nowych form ubezpieczeń (stabilizacji) dochodów jako alternatywnej – i nowoczesnej – formy interwencji. Są to formy, które łączą narzędzia interwencjonizmu, do których rolnicy są przyzwyczajeni i czego zawsze oczekują, z indywidualnym podejściem i zapobiegliwością, z indywidualnym wyborem ubezpieczenia w oparciu o składkę ubezpieczeniową. Jest to zbieżne z postulatami o bardziej adresowanej interwencji.

rozbudowane systemy subsydiowania składek uruchomiono w USA, Kanadzie, Japonii. Także w UE państwa członkowskie coraz częściej skłaniają się ku subsydiowaniu cen polis (...) dotowanie składek ubezpieczeniowych zostało uznane przez WTO za instrument należący do tzw. "zielonego koszyka". Klimkowski op. cit. str. 15-17.

5. Wsparcie ubezpieczeń dochodów producentów rolnych adresowanym instrumentem interwencyjnym

Adresowanie,¹⁶ czyli kierowanie środków na dopłaty do składki ubezpieczeniowej do konkretnego producenta, który ubezpieczył racjonalny poziom dochodów, może być nowym instrumentem interwencyjnym. Idzie tu nie tyle o ubezpieczenia dochodów od zdarzeń i klęsk losowych (czym tu się praktycznie nie zajmujemy), ile o przyczyny rynkowe związane ze spadkiem cen. Czynniki publiczny dokonuje wsparcia ze środków budżetowych, ale tylko dla tych producentów, którzy zadbali z własnych środków o ubezpieczenie.

Jest to *de facto* inaczej realizowana interwencja dochodowa polegająca na wyzwoleniu indywidualnej troski o stabilizację własnych dochodów. Jest ona kierowana do tych, którzy o to wprawdzie zadbali, ale przede wszystkim do tych, którzy rzeczywiście tego potrzebują. Nie jest więc to sprzeczne z mechanizmem rynkowym jako głównym regulatorem gospodarki w rolnictwie. Wręcz przeciwnie. Ten rodzaj interwencji przełamuje pasywną i jedynie roszczeniową wobec czynnika publicznego (rządu)¹⁷ postawę producentów rolnych odnośnie innych rodzajów interwencji. Aktywizuje samych zainteresowanych. Neutralizuje ewentualne skutki ubytku dochodów, które powstały z przyczyn niezależnych, których prawdopodobieństwa wystąpienia nie można było określić. Jest to przy tym w pewnym sensie alternatywa dla klasycznej interwencji rynkowej, dla instrumentów interwencji rynkowej, o czym wspominaliśmy wyżej.

W sensie ekonomiki systemu ubezpieczeń, zapewnienie przez czynnik publiczny wsparcia składek ubezpieczeniowych, reasekuracji (gwarancji ubezpieczeń na określonych warunkach) oraz częściowa, ewentualna partycypacja w przypadku extra nieregularnych odszkodowań, obniży ekspozycje ryzyka ubezpieczycieli oraz oczywiście przyczyni się do obniżania kosztów korzystania z instrumentów ubezpieczenia dla producentów rolnych. Stąd, większa ich partycypacja w systemie oraz, w konsekwencji, większy fundusz ubezpieczeniowy i lepsze pokrycie ewentualnych strat. Rezultatem tego winna być niższa składka ubezpieczeniowa dla producentów rolnych chcących stabilizować swoje dochody za pomocą instrumentów ubezpieczeniowych. Korzyścią pośrednią jest również ewentualna większa

¹⁶ W porównaniu do interwencji, która zwykle ma bardziej powszechny charakter, czyli dotyczy również tych producentów, którzy formalnie do niej nie przystąpili, bowiem efekt interwencji, np. w postaci wzrostu cen dotyczy wszystkich producentów.

¹⁷ Pojęcie czynnika publicznego (rządu) odnosimy tu albo do Komisji Europejskiej albo rządu krajowego.

dostępność do relatywnie tańszych kredytów dla producentów rolnych. Cena kredytu rolnego, bądź mniejsza skłonność banków do ich udzielania, związana jest między innymi z obawą o skorelowane ryzyko strat produkcyjnych i niską stabilność dochodów producentów rolnych jako kredytobiorców.

Hipotetycznie popyt na te instrumenty winien się zwiększać wraz z dopłatami budżetowymi. Gdy zainteresowania tymi instrumentami nie ma, nie opłaca się również kosztowny intensywny marketing i promocja oraz akwizycja. Niewielki rozwój konwencjonalnych ubezpieczeń dla producentów rolnych, w tym ubezpieczeń ich dochodów,¹⁸ wynika w pewnym sensie z przyzwyczajenia do opiekuńczej w tym zakresie roli czynnika publicznego. Wynika też z postawy, że „jakoś tam będzie”, bo rząd i tak będzie zobowiązany do pomocy, zwłaszcza pod naciskiem partii i związków rolniczych i kształtowanej w ten sposób opinii publicznej. W jakimś stopniu to można usprawiedliwić w odniesieniu nadzwyczajnych strat w wyniku klęsk żywiołowych.¹⁹

6. Nowe wyzwania wobec ubezpieczeń dochodów producentów rolnych

Komisja Europejska od 1998 roku poszukuje rozwiązań w zakresie konwencjonalnych ubezpieczeń rolniczych dochodów. W maju 2002 roku odbyła się nawet konferencja na temat zarządzania ryzykiem i ubezpieczeń rol-

¹⁸ Na tle państw, w których liczba ubezpieczonych rolników jest relatywnie duża, w Polsce, gdzie historia ubezpieczeń produkcyjnych jest bardzo krótka, uczestnictwo jest na niskim poziomie, a oferta ubezpieczeniowa obejmuje praktycznie trzy instrumenty. Są to przede wszystkim obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt wprowadzone na mocy ustawy o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dnia 7 lipca 2005. Stanowią one klasyczne ubezpieczenia produkcyjne od określonego ryzyka wystąpienia skutków losowych w rolnictwie. Znamiona instrumentu ubezpieczeniowego mają też kredyty kłękowe, czyli kredyt obrotowy na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych (i działach specjalnych), znajdujących się na obszarach dotkniętych klęską suszy, gradobicia, plagi gryzoni lub osuwisk ziemi.

¹⁹ „Niskie zainteresowanie nabywaniem ochrony ubezpieczeniowej przez producentów rolnych wpływa też na udzielanie przez państwo pomocy ofiarom klęsk żywiołowych (...). Pomoc, jaką otrzymują poszkodowani producenci sprawia, że atrakcyjność polis w oczach rolników maleje. Pomoc stanowi bowiem bezpłatny substytut ubezpieczenia. Ponadto rodzi przekonanie o przeniesieniu na państwo odpowiedzialności za finansowanie strat spowodowanych przez klęski żywiołowe. Z podobnego typu postawą roszczeniową mamy do czynienia w przypadku ryzyka cenowego.” Klimkowski, „Innowacyjne ...” op. cit. str 23.

nych. Planowanie wprowadzenia takich rozwiązań opartych na współdziałaniu środków prywatnych i publicznych jest możliwe w świetle rozwiązań stosowanych we wspomnianych krajach, które mieszczą się w ramach porozumień WTO, jako dozwolona forma wsparcia dochodów inna niż interwencjonizm czy różne formy subsydiów. Założenie, że sami zainteresowani, czyli producenci rolni, winni zadbać o ubezpieczenie swoich dochodów, płacąc składki ubezpieczeniowe (poza systemem ubezpieczenia emerytalnego) ze wsparciem środków publicznych jest nowym kierunkiem myślenia i ewentualnym rozwiązaniem we Wspólnej Polityce Rolnej. Powoli ta myśl i rozwiązanie znajduje akceptację w środowiskach rolniczych, pomimo iż organizacje i związki rolników upatrują rozwiązań stabilizacyjnych głównie w interwencjonizmie. Przyzwyczajenie producentów rolnych do wsparcia poprzez programy interwencyjne jest silne. W tzw. starej Unii, gdzie dominowała zgoła centralnie planowana gospodarka w odniesieniu do rolnictwa, producent rolny tak samo jak w byłych krajach socjalistycznych troskę o podtrzymywanie czy stabilizację dochodów pozostawiał polityce rolnej i instytucjom ją realizującym.

W krajach Unii Europejskiej trudno wskazać typowe instrumenty (pakiety) ubezpieczeniowe, które nosiłyby cechy „ubezpieczeń dochodów producenta”.²⁰ Niemniej jednak pewne rozwiązania, mniej lub bardziej można zaliczyć do klasy ubezpieczeń dochodów, które występują. Na przykład w Wielkiej Brytanii prywatne firmy ubezpieczeniowe wprowadziły instrument ubezpieczenia przychodów z produkcji zbożowej. W planie ubezpieczenia używa się cen *futures* (średnie z otwarcia i zamknięcia notowań) z kontraktów *futures* pszenicy z Londyńskiej Giełdy Towarowej (parkietu LIFFE).²¹ Plony i zbiory obliczane są na podstawie danych regionu, który farmer wybiera, jako odniesienie referencyjne. Rynek pochodnych zbożowych jest transparentny sam w sobie. Będąc sposobem na ograniczanie ryzyka cenowego, idealnie się do tego nadaje. Popularność tego instrumentu ubezpieczeniowego, tj. ubezpieczania przychodów z produkcji zbóż, u producentów rolnych nie jest jednak wielka. Jest tak głównie z uwagi na brak dopłat do składki ubezpieczeniowej. Słabe jest też, nawet w Wielkiej Brytanii, rozumienie przez producentów rolnych instrumentów terminowych (pochodnych) jako referencji cenowej w tym ubezpieczeniu.

W Hiszpanii instrumenty ubezpieczeń obejmują przychody z różnych typów produkcji roślinnej oraz zwierzęcej. W szczególności odnoszą się do chowu bydła i owiec oraz hodowli ryb. Ubezpieczenie ryzyka przycho-

²⁰ W większości dokumentów odnośnie WPR (CAP) używa się pojęcia producent rolny (farm producer).

²¹ London Financial Futures Exchange.

dów obejmuje takie typowe zdarzenia losowe jak gradobicie, mróz, powódź, susza, wichura, pożar itp. w odniesieniu do produkcji roślinnej oraz padnięcia i wybicia z powodu chorób, zakażeń, epidemii lub innych przypadków losowych. Istotne jest to, że instrumenty i programy ubezpieczeniowe są dofinansowywane przez Ministerstwo Rolnictwa i regionalne organy samorządowe. Dofinansowanie wynosi do 45 procent kosztów (składki) ubezpieczenia w zależności od typu produktu i warunków pakietu ubezpieczeniowego. Wprowadzane jest obecnie ubezpieczenie dochodów, które gwarantowałyby producentowi rolnemu ubezpieczony poziom dochodu na koniec roku gospodarczego z produkcji z całego gospodarstwa.

W Holandii dyskutowane jest wprowadzenie instrumentu ubezpieczeń wzajemnych głównie w odniesieniu do strat przychodów w produkcji roślinnej z powodu powodzi z tytułu długotrwałych opadów lub suszy. Obecnie rząd pokrywa koszty reasekuracji firm ubezpieczeniowych w przypadku większych szkód losowych. W Niemczech rolnicy mogą ubezpieczyć skutki dochodowe spowodowane spadkiem produkcji, w wyniku niektórych przypadków chorób w produkcji zwierzęcej, głównie chowu trzody chlewnej oraz BSE.

Zatem obecnie w Europie i w Polsce występuje niewiele instrumentów ubezpieczeniowych umożliwiających ubezpieczenie przychodów oraz dochodów z produkcji w całym gospodarstwie. Jeśli występują, to odnoszą się one do ubezpieczenia przychodów z określonych gałęzi produkcji. Konieczne jest zatem rozważenie możliwości wprowadzenia pewnych instrumentów ubezpieczenia przychodów, w tym dochodów z całego gospodarstwa z uwagi na uwarunkowania losowe i koniunkturalne. Podstawą ich wprowadzenia muszą być środki własne producentów rolnych z pewnym współfinansowaniem ze środków publicznych czyli budżetu, chyba krajowego, ale dyskutowane są rozwiązania w ramach WPR po 2013 to chyba też unijnego. Jak można sądzić, wobec widocznego kierunku zmian w polityce rolnej i jej narzędziach (w tym interwencyjnych), polegających na oddzielaniu wsparcia od rynku i wielkości produkcji, przedstawione rozwiązania w zakresie ubezpieczania dochodów mogą nabierać znaczenia. Jak wskazywaliśmy, mogą one być traktowane jako alternatywne instrumenty interwencyjne czy też jako uzupełniająca forma asekuracji dochodów producentów rolnych w sensie ich stabilizacji. Jest to, jak się wydaje, skuteczny instrument osiągnięcia celów dochodowych producentów rolnych w ramach naturalnych zmian i wahań warunkowych oraz losowych (przyrodniczo-klimatycznych) produkcji rolniczej. Założeniem jest, że o ubezpieczenie dochodów winni zadbać sami zainteresowani producenci rolni. Ich wkład finansowy w wykup polis ubezpieczeniowych może być uzupełniany ze środków publicznych.

Jak sądzimy, również w polskim rolnictwie w najbliższym czasie stanienie wobec podobnych wyborów i konieczności ubezpieczania ryzyka dochodów z gospodarstwa przez samych zainteresowanych producentów rolnych. Niemniej jednak obecnie ubezpieczanie ryzyka dochodowego producentów rolnych w UE w firmach ubezpieczeniowych nie ma praktycznie wielkiego znaczenia. Dominującą formą, jeśli tak można to ująć, zarządzania ryzykiem dochodowo-cenowym są instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej. Stabilizację ich zapewniają dopłaty bezpośrednie (SPS, SAPS). Także mechanizmy podtrzymywania cen wielu produktów rolniczych stosowane we Wspólnej Polityce Rolnej zdjęły w dużej części problem ryzyka z rolników i innych uczestników rynku rolnego.²² Niemniej jednak zagadnienie konwencjonalnego ubezpieczenia dochodów rolników powraca. Między innymi dlatego, że ryzyko cenowe zwiększa się wraz ze stopniowym osiągnięciem porozumień, co do liberalizacji cenowej i wolnej konkurencji, w międzynarodowym handlu produktami rolno-żywnościowymi w kolejnych rundach negocjacji w ramach WTO wraz zazielenianiem się tych rozwiązań. Zwiększa się znaczenie czynników mikroekonomicznych a zmniejsza się wpływ wszelkich regulacji rynku o charakterze administracyjnym na zmienność dochodów z produkcji (poza dochodami uzyskiwanymi z dopłat bezpośrednich). Wzrasta więc własna odpowiedzialność producenta rolnego za uzyskiwane przez siebie dochody i ich faktyczną stabilizację czy ubezpieczenie. Do tej pory udział czynnika publicznego (regulacje, interwencje, transfery) w kształtowaniu dochodów producentów rolnych był znaczny, niekiedy przekraczający 50% uzyskiwanych dochodów. Pewne znaczenie dla kwestii ubezpieczeń dochodów producentów rolnych będą również miały regulacje, w nawiązaniu do negocjacji WTO, co do ograniczeń i limitów w stosowaniu herbicydów i środków ochrony roślin i aspekty środowiskowe. Wpływa to bezpośrednio na większe ryzyko zmian produkcji rolniczej, przenosi się to na ryzyko dochodowo-cenowe.

Do uwarunkowań rozwoju ubezpieczeń dochodów trzeba też zaliczyć skutki takich katastrof, jak powodzie i susze związane z narastającymi perturbacjami pogodowymi wynikającymi z globalnego ocieplenia oraz coraz bardziej „globalizujące się” epidemie chorób w produkcji zwierzęcej. Skutki

²² „Reformy WPR prowadzą do zmniejszenia interwencyjnej roli czynnika instytucjonalnego w kształtowaniu rynków rolnych. Producenci rolni nadal jednak oczekują interwencyjnego wsparcia rządu, zwłaszcza w odniesieniu do ryzyka o dużym zasięgu, prowadzącego do „klęsk urodzaju” czy regulacji cen skupu artykułów rolnych. Interwencje przez wiele lat zabezpieczały rolnictwo i rolników, a tym samym – niestety – wyeliminowały lub znacznie zdeformowały mechanizmy obronne przed ryzykiem.” [w:] J. Pawłowska-Tyszko; „Wspólna Polityka Rolna wobec problemów zarządzania ryzykiem”, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2009 nr 3.

tych katastrof losowych do tej pory ponosili producenci rolni oraz często w podstawowej części – rządy poszczególnych krajów zarówno członków UE jak w pozostałych częściach gospodarki światowej. Neutralizacja powstałych w wyniku tego perturbacji zaopatrzeniowych i cenowych następowała poprzez sprzedaż (uruchamianie) rezerw rolno-żywnościowych, import komercyjny lub pomoc zagraniczną opartą o donacje pozarządowych organizacji i Organizacji Narodów Zjednoczonych w przypadku krajów biednych nieposiadających rezerw walutowych.

7. Nowe instrumenty ubezpieczeniowe indeksowe

Dla realnego rozwoju rynku konwencjonalnych ubezpieczeń dochodów próbuje się wprowadzić instrumenty, w których neutralizuje się omawiane wyżej przeszkody czy utrudnienia w rozwoju ubezpieczeń dochodów producentów rolnych. Idzie o – omawiane wyżej – ograniczenia związane ze specyfiką ryzyka produkcyjnego i rynkowego w rolnictwie, wynikającego między innymi z dodatniego skorelowania strat oraz asymetrii informacji. Powoduje to – jak wspominaliśmy – trudność określenia relacji między indywidualną szkodą a ujętym w umowie zdarzeniem.

Tę niedogodność w jakiejś mierze może przełamywać koncepcja uzależnienia wypłaty odszkodowania nie od wartości poniesionych przez danego producenta rolnego szkód (danego przypadku), lecz od innego, łatwo mierzalnego i obiektywnego parametru. Tym parametrem może być odpowiednio dobrany i skonstruowany indeks. Jest to trochę na podobieństwo indeksu akcji na giełdzie kapitałowej. Takim indeksem mogłyby być np. średnie przychody z produkcji roślinnej i zwierzęcej przy danej typowej strukturze na hektar w danej lokalizacji. Mogą to być i inne indeksy. Rynek kapitałowy daje tu dobry przykład.

Mechanizm ubezpieczeń indeksowych jest relatywnie prosty. Wypłaty odszkodowań następują w przypadku zaistnienia indywidualnej szkody u nabywcy, ale jedynie wówczas, gdy przyjęty indeks przekroczy określony wskaźnik czy wartość progową. Sens tego typu ubezpieczenia występuje wtedy, gdy wartość indeksu jest jak najmocniej skorelowana z wynikami finansowymi i produkcyjnymi danej grupy producentów jako nabywców tego typu ubezpieczeń indeksowych. Oni sami muszą określić, czy ten indeks odzwierciedla ich sytuację dochodową, czy jest w jakimś związku. Inną sprawą jest ujęcie przyczyn czy czynników ryzyka oddziałujących na zmiany indeksu, ale i też na realne straty. Z racji geograficznego zróżni-

cowania wpływu czynników pogodowych na wyniki produkcyjne producentów rolnych, określony indeks tworzony powinien być na podstawie danych dotyczących ograniczonego regionu.

Istnienie dodatniej korelacji pomiędzy wartością indeksu a wynikami produkcyjnymi i dochodami producentów rolnych w danym regionie lub grupie ma podstawowe znaczenie. Takie polisy indeksowe mogą być sprzedawane w standardowych jednostkach i jednolitej formie. Mogą też być kupowane w dowolnej liczbie takich jednostek. Ich cena jest taka sama dla każdego kupującego producenta. Najważniejsze jest to, że wypłata odszkodowania jest uzależniona od indywidualnych szkód poniesionych przez danego nabywcę polisy, ale w relacji do zmian indeksu wystąpienia zdefiniowanych zdarzeń ujętych w formie indeksu. Pomiar zmian indeksu jest zobiektywizowany. Wysokość odszkodowań jest uzależniona od ostatecznej wartości indeksu ujętego w umowie ubezpieczeniowej.

O atrakcyjności ubezpieczeń indeksowych decyduje głównie fakt, że nie występuje tu problem negatywnych następstw asymetrii informacji. Wiedza o prawdopodobieństwie wystąpienia zdarzenia uruchamiającego wypłaty odszkodowań jest taka sama i łatwo dostępna dla ubezpieczającego i ubezpieczanego. Nie występuje zjawisko negatywnej selekcji, bo składka (zakup polisy indeksu) i odszkodowania są takie same dla ubezpieczanych. Te instrumenty ubezpieczeniowe umożliwiają ograniczenie kosztów administracyjnych, co wpływa na cenę składki ubezpieczeniowej. Znika też problem pokusy nadużyć, z uwagi na uniezależnienie wypłat od indywidualnych szkód wywołanych trudnymi do zidentyfikowania czynnikami. Nabywca ubezpieczenia indeksowego nie traci motywacji do najwyższej staranności. Wadą jest to, że czasami zaistnienie realnej szkody w indywidualnym przypadku może być większe niż progowa zmiana indeksu gwarantująca wypłatę odszkodowania.

Uwagi końcowe

Zainteresowanie ubezpieczeniem dochodów za pomocą opłaty składki w polisie ubezpieczeniowej jest niewielkie. Dotyczy to zarówno producentów, jak i ubezpieczycieli. Producenci rolni przyzwyczajeni są do instrumentów interwencji cenowo-dochodowej, a dopłaty bezpośrednio nie jako ubezpieczają dochody. Podobnie, w zakresie odszkodowań czy rekompensat dochodowych powstałych na skutek szkód z przyczyn losowo-katastroficznych przyjmuje się, że jest powinnością czynnika publicznego. Dla firm ubezpieczeniowych, z powodów wskazanych w artykule, ubezpie-

czanie dochodów nie jest atrakcyjne. Wspólnym mianownikiem jest wysokość składki, za wysoka dla producentów, za niska dla ubezpieczycieli, by system był efektywny.

Instrumenty interwencji są w istocie dla producentów rolnych bezpłatnym świadczeniem publicznym i o charakterze powszechnym. Koszt społeczny i budżetowy ich stosowania nie jest czy nie musi być też troską beneficjentów. Instrumenty ubezpieczeniowe, nawet ze wsparciem publicznym, są już wydatkiem i wymagają własnego współudziału finansowego. Są one bardziej dostosowane do rzeczywistych potrzeb z uwagi na ich adresowy charakter.

Ubezpieczenie dochodów producentów rolnych oparte na wsparciu ze środków publicznych kosztu zakupu składki ubezpieczeniowej wydaje się być nowoczesnym instrumentem interwencji. Ubezpieczenie dochodów uruchamia własną zapobiegliwość producentów rolnych, jest zgodne z mechanizmem rynkowym, jest mniej kosztowne dla podatników i konsumentów. Jest też chyba efektywne dla producentów rolnych. Można też przyjąć, iż w obliczu zachodzącej ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, przywracającej coraz bardziej rynek w jego funkcjach regulacyjnych, wskazane w artykule ubezpieczenia dochodów producentów rolnych nabierać będą na znaczeniu.²³

*Prof. dr hab. Włodzimierz Rembisz jest Dziekanem
Wydziału Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Finansów
i Zarządzania w Warszawie.*

Piśmiennictwo

1. „*Income Stabilisation in Changing Agricultural World: Policy and Tools*” praca zbiorowa, Wyd. Wieś Jutra 2009.
2. Klimkowski C.: „*Innowacyjne instrumenty ubezpieczenia rolnictwa*”. Wyd. IERiGŻ PIB Warszawa 2007.
3. Pawłowska-Tyszko J.: „*Wspólna Polityka Rolna wobec problemów zarządzania ryzykiem*” Zagadnienia Ekonomiki rolnej 2009 nr 3.
4. „*Working Party on Agricultural Policy and Markets*” TAD/CA/APM/WP(2011) 4.
5. Rembisz W.: „*Instrumenty rynku rolnego*” wyd. VizjaPres & It Warszawa 2009.
6. The future of CAP market measures Brief no 3 01/2011/EC.

²³ Agricultural Policy Perspective Briefs ec.europa.eu/app-briefs/ the future of CAP market measures

Ewolucja organizacji systemów emerytalnych a kryzys państwa opiekuńczego na przełomie wieków – część 1

Kryzys państwa opiekuńczego

1. Wprowadzenie

Państwo opiekuńcze odegrało niezwykle pozytywną rolę w rozwoju cywilizacji zachodniej w XX wieku. Podjęło próbę realizacji wartości socjalnych, stworzyło ludziom szansę powszechnego uczestnictwa w postępującym rozwoju dzięki dostępowi do edukacji, opieki zdrowotnej, godnej i bezpiecznej pracy. Było też z jednym z najważniejszych czynników kształtowania demokracji. Kryzys państwa dobrobytu w początku lat 70. spowodował, że zachwiały się zbudowany w latach powojennych społeczny consensus dotyczący funkcjonowania instytucji *welfare state*. Pojawiła się potrzeba ograniczenia socjalnych funkcji państwa. W latach 90. wiele państw wysokorozwiniętych poszukiwało rozwiązań dotyczących przeobrażeń polityki społecznej. Jednym z instrumentów realizacji polityki społecznej państwa jest system zabezpieczenia emerytalnego, stąd reformy tego systemu stały się jednym z podstawowych narzędzi przeobrażania polityki społecznej końca XX wieku.

Celem serii trzech artykułów, otwieranych tym tekstem, jest przedstawienie przyczyn kryzysu *welfare state* i tendencji reformatorskich w krajach wysokorozwiniętych, które będą stanowiły tło dla zaprezentowania rozwiązań wybranych krajów.

Pierwszy artykuł przedstawia definicję państwa dobrobytu oraz jego rozwój i przyczyny kryzysu. Zawiera także przegląd teorii polityki społecznej i omawia miejsce koncepcji państwa opiekuńczego w tych teoriach. Artykuł drugi poświęcony będzie systemom zabezpieczenia emerytalnego oraz przesłankom ich reform w krajach wysokorozwiniętych. W artykule trzecim znajdzie się opis systemów emerytalnych w wybranych krajach.

2. Definicja państwa dobrobytu

W bogatej literaturze na temat socjalnych funkcji państwa i zakresu państwowej polityki społecznej napotyka się na wiele definicji państwa dobrobytu czy państwa opiekuńczego (ang. *welfare state*).¹ Państwo opiekuńcze jest skomplikowanym zestawem instytucji realizujących cele polityki społecznej. Ze względu na złożoność i rozległość tematu, wpływ wielu czynników, a przede wszystkim stosowanie różnych kryteriów definicyjnych, nie jest zaskoczeniem fakt, iż nie udało się do tej pory stworzyć jednej, spójnej i akceptowanej przez wszystkich definicji.

Według N. Barra, brytyjskiego ekonomisty specjalizującego się w ekonomii państwa dobrobytu, państwo opiekuńcze to „*stenograficzny skrót na oznaczenie roli państwa w dziedzinie kształcenia, zdrowia, polityki mieszkaniowej, pomocy ubogim, ubezpieczenia społecznego i innych usług społecznych*”. Państwo opiekuńcze składa się z dwóch zespołów instytucji: zabezpieczenia społecznego (tzn. świadczeń pieniężnych) i usług społecznych (tzn. świadczeń w naturze).²

Według G. Magnuszewskiej-Otulak, państwo dobrobytu „... *jest próbą wyboru trzeciej drogi między kapitalizmem a socjalizmem. W sferze życia*

¹ W literaturze polskiej można znaleźć różne tłumaczenia angielskiego terminu „*welfare state*”. S. Rudolf dostrzega istnienie 3 terminów w języku polskim: państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze i państwo pomyślności. Zawadzki (Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970) i Lamentowicz (Lamentowicz W., *Reformizm szwedzki*, PWN Warszawa 1977) używają terminu państwo dobrobytu, Piotrowski (Piotrowski J., *Zabezpieczenie Społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966), Rymza (Rymza M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998) czy Golinowska (Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000) zostają zaś przy oryginalnym terminie „*welfare state*”. Książopolski z kolei skłania się do terminu państwo opiekuńcze (Książopolski M., *Modele polityki społecznej*, Opracowania PBZ, IPiSS, Warszawa 1999).

² Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 23.

*gospodarczego zakłada ono istnienie gospodarki mieszanej łączącej zalety prywatnej inicjatywy z walorami planowania, (...) w sferze życia społecznego – podniesienie ogólnego dobrobytu, stabilność cen, rozbudowę świadczeń społecznych, (...) w sferze życia politycznego utrzymanie społeczeństwa i systemu kapitalistycznego przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu swobód obywatelskich i praw politycznych”.*³

Z kolei według J. Buchanana, państwo dobrobytu jest szczególną formą państwa transferowego. W modelu tym dobra i usługi nie są dostarczane i finansowane bezpośrednio przez państwo. Jest ono raczej pośrednikiem, który pobiera fundusze z opodatkowania grup i jednostek i przekazuje je w formie gotówkowych wypłat innym jednostkom i grupom w ramach wspólnoty politycznej.⁴ Inna odmiana państwa transferowego to państwo premiałowe, które w przeciwieństwie do *welfare state* mającego na uwadze pewne normy, jak sprawiedliwość czy równość, nie kieruje się żadnymi zasadami; ściąganie podatków i redystrybucja nie są wyrazem żadnej filozofii, a służą jedynie rozgrywkom politycznym.⁵

Inne podejście do idei państwa dobrobytu prezentuje William A. Robson. Twierdzi on, że „państwem dobrobytu jest to, co zadeklarował parlament, a realizuje rząd. Społeczeństwem dobrobytu jest natomiast to, co ludzie robią, czują i myślą o sprawach, które odnoszą się do ogólnego dobrostanu. Nie zadawala pogląd, że państwo dobrobytu jest głównie czy całkowicie nastawione na różne usługi socjalne dla tych członków wspólnoty, którzy ich potrzebują lub są nieuprzywilejowani (...) państwem godnym miana państwa dobrobytu jest tylko takie państwo, które koncentruje się na dobrostanie całego narodu”.⁶

Warto zauważyć także, iż u wielu autorów, podejmujących problematykę państwa opiekuńczego, nie odnajdujemy wprost sformułowanej definicji. W takiej sytuacji jedynie zakres rozważań pozwala przyjąć, jak autorzy rozumieją termin „państwo opiekuńcze” czy „państwo dobrobytu”.

Podsumowując przytoczone definicje oraz opierając się o zakres prowadzonych rozważań, można przyjąć, że państwo dobrobytu wyznacza ramy działalności gospodarczej (odpowiednie przepisy prawa, reguły gry eko-

³ Magnuszewska-Otulak G., *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge’a*, IPiSS Studia i Materiały, Zeszyt 3 (364), IPiSS Warszawa 1992, s. 33-34.

⁴ Buchanan J. *The Industrial Institute for Economic and Social Research*,. Wykład z dnia 28 sierpnia 1987 Stockholm w: *Socjologia ekonomiczna. Wypisy z literatury*. Pod redakcją W. Morawskiego, IS UW 1998, s. 195.

⁵ Tamże, s 195-196.

⁶ Za: Morawski W., *Socjologia ekonomiczna. Problemy. Teoria. Empiria*, PWN Warszawa 2001, s. 170-171.

onomicznej), prowadzi makroekonomiczną politykę stabilizacyjną (ogranicza bezrobocie, zmniejsza inflację), gromadzi i rozdziela środki przeznaczone na dobra publiczne (podatki), a przede wszystkim dokonuje redystrybucji za pomocą transferów społecznych, finansując występowanie ryzyk losowych, tj. choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela rodziny, macierzyństwa, bezrobocia, a przede wszystkim utraty dochodów na starość.

3. Modele polityki społecznej a państwo opiekuńcze

Z punktu widzenia teoretycznego, koncepcja *welfare state* opiera się o różne podstawy filozoficzno-politologiczne. Z drugiej strony koncepcja *welfare state* realizuje się we współczesnych gospodarkach rynkowych (mieszanych) w wielu wariantach praktycznych.

O modelach polityki społecznej można mówić w dwojakim sensie. Po pierwsze, mogą one odnosić się do rzeczywistej polityki prowadzonej w różnych krajach, po drugie, mogą one powstawać w oderwaniu od praktyki, stanowiąc pewne konstrukcje logiczne pożądaných czy też możliwych do realizacji strategii polityki społecznej. Wynikiem tego jest kilkanaście typologii, które dzielą istniejące polityki społeczne na różne kategorie w zależności od podejścia badacza. Trzeba przy tym dodać, że w literaturze przedmiotu mamy do czynienia ze swego rodzaju dualizmem określeń typologicznych modeli polityki społecznej. Określenia te (jak np. model socjaldemokratyczny czy liberalny) z jednej strony są nazwami dla pewnych koncepcji teoretycznych, z drugiej zaś są używane do scharakteryzowania praktycznych rozwiązań w różnych krajach, w przypadku gdy rozwiązania te stanowią przybliżenie koncepcje teoretycznych.

Zauważyć należy także, iż szeroka definicja państwa opiekuńczego powoduje, iż w praktyce w przypadku każdego państwa prowadzącego aktywną politykę społeczną możemy mówić o pewnych elementach państwa opiekuńczego. Stąd czasami określenia „państwo opiekuńcze” i „polityka społeczna” używane są zamiennie.

Wielu autorów przedstawiło własne klasyfikacje modeli polityki społecznej. Poniżej przedstawiono wybrane typologie, które wydają się być najistotniejsze z punktu widzenia teorii państwa opiekuńczego.

Próbie systematyzacji poglądów ideologicznych na rolę państwa i polityki społecznej przedstawił N. Barr. Jego systematyzacja dzieli te poglądy

ze względu na rolę wyznaczoną państwu w społeczeństwie. Przegląd teorii społeczeństwa⁷ N. Barr zaczyna od tych minimalizujących rolę państwa i dzieli je na następujące grupy:

- I. Teorie skrajnie liberalne (w których przywiązuje się dużą wagę do własności prywatnej oraz indywidualnej wolności. Dystrybucja dóbr ma się odbywać wyłącznie za pomocą mechanizmu rynkowego. Teorie te ogólnie sprzeciwiają się więc jakiegokolwiek interwencji państwa w mechanizm rynkowy). Dodatkowo można je podzielić na dwie podgrupy:
 - a) skrajny liberalizm praw naturalnych – opierający się na podstawowym prawie własności do wypracowanych lub dziedzicznych dóbr i zasobów. Państwo ma tu za zadanie nie interweniować w to prawo, lecz je chronić. Zostaje więc sprowadzane do roli „*stróża nocnego*”, a opodatkowanie uznawane jest za „kradzież” (podważanie prawa własności), a także za sposób wymuszania pracy niewolniczej (część pracy przeznaczana na podatki);
 - b) skrajny liberalizm empiryczny – uznaje za najważniejszą wolność indywidualną (w znaczeniu braku przymusu czy ograniczeń). System rynkowy ma w tej teorii ogromne znaczenie, gdyż reguluje stosunki międzyludzkie na płaszczyźnie ekonomicznej bez naruszania ludzkiej wolności. System rynkowy uważany jest za siłę bezosobową zbliżoną swym charakterem do praw natury, a więc sprawiedliwą wobec wszystkich;
- II. Teorie liberalne, opierające się według N. Barra na dwóch filarach:
 - a) filozofii użyteczności – traktującej społeczeństwo jako zbiór indywidualnych jego członków. Teoria ta odchodzi od uznania własności prywatnej jako celu samego w sobie. Jest ona tylko sposobem do osiągnięcia celów polityki społecznej, którym jest maksymalizacja szczęścia. Państwo może, według użytecznościowców, dokonywać redystrybucji dochodów w określonych ważnych przypadkach. Według N. Barra „*celem użytecznościowców jest taki rozdział dóbr, który zapewnia maksymalizację łącznej użyteczności członków społeczeństwa*”.⁸ Zatem łączny podział dóbr musi być efektywny i sprawiedliwy, tzn. maksymalizujący łączny dobrobyt. Państwo ma do odegrania znaczącą rolę w osiągnięciu owego efektywnego podziału. Według bowiem twierdzenia o malejącej użyteczności krańcowej, zgodnie z którym krańcowa stopa użyteczności maleje wraz ze wzrostem dochodu, państwo ma prawo do przesuwania dochodów od jednych obywateli do innych – w celu maksymalizacji ogólnego

⁷ Barr N., op. cit., s. 60.

⁸ Barr N., op. cit., s. 65.

szczęścia. N. Barr zauważa przy tym, że maksymalizacja szczęścia nie musi być sprawiedliwa – podając przykład osoby kalekiej, której wzrost dochodu daje mniejsze możliwości jego spożytkowania w celu osiągnięcia zadowolenia niż w przypadku osoby zdrowej. Zatem wyłącznie ze względu na użyteczność redystrybucja dochodu do osoby kalekiej jest błędem;

- b) inny nurt liberalny dąży do maksymalizacji sprawiedliwości. Sprawiedliwość opiera się na kilku zasadach: (1) wolność, która nie krępuje innych; (2) istniejące nierówności mają przynosić korzyści osobom najmniej uprzywilejowanym; (3) korzyści mogą być związane z urzędami i pozycjami, które są dostępne dla wszystkich. Każda z tych zasad jest nadrzędna w stosunku do następnej, co oznacza, iż może być realizowana wyłącznie, jeśli jej nie narusza. Właśnie w osiągnięciu takiej sprawiedliwości ma pomagać państwo.

N. Barr kończy swoją klasyfikację, przedstawiając teorie zakładające dużą rolę państwa:

- teorie kolektywistyczne, które (od socjalistów fabiańskich⁹ po marksistów) mają jedną cechę wspólną, tj. uznają za podstawową wartość szeroko rozumianą równość. Osiągnięcie równości ma być możliwe przy pomocy państwa. Podstawowym elementem wyróżniającym tę grupę teorii jest podejście do systemu rynkowego: od niechętnego przyzwolenia do całkowitej negacji. Cele socjalne opierają się tu głównie o ideały rewolucji francuskiej – wolność, równość, braterstwo, przy czym często wzajemnie ze sobą kolidują. W efekcie każda ideologia z tej grupy inaczej cele te wartościuje, przy czym zawsze nadrzędna jest równość i ma ona zdecydowanie szerszy charakter niż liberalna równość szans.

M. Rymsha (1998) w swojej pracy przywołuje (zmodyfikowaną) typologię Titmussa (z 1974 r.). Przedstawione przez niego modele to tak zwane typy idealne. Nie są więc bezwzględny odzwierciedleniem rzeczywistości. M. Rymsha pisze, iż „*klasyfikacja programów polityki społecznej (...) w znacznym stopniu następuje dzięki uwypukleniu aksjologicznych różnic (...). (...) W praktyce oznacza to próbę przedstawienia poszczególnych modeli polityki społecznej jako realizujących określone ideologie społeczne*”.¹⁰ Wyróżnił następujące modele polityki społecznej:

⁹ Fabianizm to doktryna stworzona przez fabian, negująca konieczność rewolucji i głosząca możliwości pokojowego przejścia od kapitalizmu do socjalizmu drogą ewolucyjną. Fabianie – angielska organizacja reformatorska założona w 1884 roku w Londynie przez grupę intelektualistów. Na podstawie: *Słownik wyrazów obcych* PWN Warszawa 1980, s. 207.

¹⁰ Rymsha M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, ISNS UW Warszawa 1998, s. 26.

- model marginalny – głoszący teorię dwóch naturalnych dróg prawidłowego zaspokajania potrzeb ludzkich: prywatny rynek i rodzinę. Programy socjalne mają tu rację bytu tylko w przypadku, gdy obie te drogi zawiodą. Ideologia tego modelu, zwanego „wspierającym”, bazuje przede wszystkim na wartości wolności jednostki, a ład społeczny oparty jest na „liberalnym społeczeństwie jednostek” i minimalnej roli państwa – „stróża nocnego”. Z tych założeń wynika koncepcja oparcia polityki społecznej na ubezpieczeniach komercyjnych bazujących na rachunku aktuarialnym;
- model motywacyjny, w którym utrzymuje się, że polityka społeczna stanowi dopełnienie polityki ekonomicznej, określany jest przez R. Titmussa jako „*samopomocowy*” i opiera się na zasadzie sprawiedliwości dystrybucyjnej, tzn. przyznaje świadczenie według wniesionego wkładu. System ten bazuje na koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i pomocniczej, wspierającej roli państwa. Model motywacyjny preferuje rozwiązania w postaci pracowniczych ubezpieczeń społecznych;
- model instytucjonalno-redystrybucyjny przyjmuje, że zadaniem polityki społecznej jest wyrównanie poziomu życia obywateli, a świadczenie przyznaje się w wysokości zależnej od potrzeb. Model ten opiera się na zasadzie równości społecznej. Przyznaje on państwu rolę opiekuna, a więc nadrzędną wobec obywateli. Polityka społeczna wprowadza tu szeroką redystrybucję pionową – od bogatych do biednych.

Alternatywną typologią przytoczoną przez M. Rymśkę jest typologia G. Espinga-Andersena (z 1990 r.), kwestionująca możliwości podziału linearnego na prawo, centrum i lewo, w zależności od stosunku do interwencjonizmu państwowego (charakterystycznego dla podziału według N. Barra czy R. Titmussa). Starał się on umieścić rozważania nad modelami polityki społecznej w konkretnym kontekście historycznym, był jednocześnie świadom, iż te modele są typami idealnymi, nigdzie nie realizowanymi w czystej postaci. Wyróżnił trzy modele polityki społecznej:

- model liberalny, gdzie podstawową wartością jest wolność jednostki (przykładami są USA, Kanada, Australia). Liberałowie uważają, że wszelkie narzucanie obowiązków jednostce narusza jej wolność i ogranicza samodzielność. Liberałowie, według G. Espinga-Andersena, przeczą niezaradności człowieka, uważają, że ta niezaradność nie jest powodem powstania programów socjalnych, lecz ich skutkiem. Uważają, że najlepszym mechanizmem dystrybucji jest wolny rynek, gdyż jest sprawiedliwy dla wszystkich, zapewnia też wolność wyboru. Ponieważ liberałowie opierają się na tradycji purytańskiej, podstawą zabezpieczenia społecznego jest dla nich indywidualna przezorność i rodzina. Dodatkowym elementem zabezpieczenia społecznego jest pomoc społeczna – uniezależniona od państwa i organizowana społecznie.

Państwo może prowadzić tylko wąskie, selektywne programy dotyczące najważniejszych ryzyk społecznych, zapewniając absolutne minimalne zabezpieczenie;

- konserwatywny model polityki społecznej – (przykładami są Niemcy, Austria, Francja, Włochy) opiera się na dwóch fundamentach: bismarckowskim systemie zabezpieczenia społecznego i doktrynie społecznej kościoła katolickiego. Reformy Bismarcka miały na celu ograniczenie negatywnych skutków procesów industrializacji i urbanizacji. Opieka społeczna była tu organizowana odgórnie w oparciu o nadrzędną rolę państwa. Wykształcił się model wspierania rodziny przez państwo oraz organizacji korporacyjnych programów zabezpieczenia społecznego – wszystko zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego. Do solidaryzmu społecznego odwołuje się także katolicka nauka społeczna. Najważniejszym dobrem jest tu rodzina, a polityka społeczna jest nakierowana na jej wspieranie. Państwo ma za zadanie pomagać przetrwać kryzys rodziny spowodowany industrializacją i urbanizacją. Zwolennicy modelu konserwatywnego popierają działanie i organizacje pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. Inną bazą dla powstania programów socjalnych są struktury korporacyjne. Dużą rolę odgrywają organizacje obywatelskie czy partnerzy społeczni (jak związki zawodowe, organizacje pracodawców). Preferowanym sposobem zabezpieczenia społecznego jest powszechny, obowiązkowy system pracowniczych ubezpieczeń społecznych;
- model socjaldemokratyczny – (przykładem są kraje skandynawskie) „*zakłada, że cel polityki społecznej to wyrównanie poziomów życia i pełne bezpieczeństwo*”.¹¹ Model ten powstał w drodze stopniowego rozbudowania i rozwoju brytyjskiej koncepcji uniwersalnych praw socjalnych jako praw obywatelskich w tym kierunku, iż prawa socjalne zaczęto pojmować nie jako niezbędne minimum, lecz najwyższy możliwy standard. Nurt ten jest syntezą poglądów antyrynkowych z pewnym elementem wartości liberalnych, np. przykładem ogromnej wagi wartości osobistej (w sensie politycznym i społecznym). Poglądy socjaldemokratów zbieżne są z poglądami brytyjskich socjalistów fabiańskich, np. w dziedzinie likwidowania nierównego dostępu do różnego rodzaju dóbr. Polityka społeczna ma z tym modelu za zadanie ingerować w dystrybucję dóbr, ograniczając działanie systemu rynkowego, który uznaje się za niesprawiedliwy. Państwo jest organem nadrzędnym, nie tylko wspierającym obywateli, lecz wręcz wyręczającym ich w wielu dziedzinach. Programy państwowe spełniają tu głównie rolę redystrybucyjną i często są finansowane z silnie progresywnego podatku dochodowego.

¹¹ Tamże, s. 35.

W modelach w przedstawionych powyżej typologiach stanowiska wobec państwa opiekuńczego są bardzo złożone i często pomieszane. Skrajni liberałowie praw naturalnych, jak R. Nozick, uważają państwo opiekuńcze za „kłatwę”. Odrzucają wszelką, poza minimalną, interwencję i są jednoznacznie wrogo nastawieni do państwa opiekuńczego, które traktują jako działanie przymusowe, tłumiące wolność i indywidualizm.¹² Skrajni liberałowie empiryczni, jak F. von Hayek mają podobny stosunek do państwa opiekuńczego, jednak są gotowi poprzeć skromne państwo opiekuńcze, którego podstawowym celem jest łagodzenie ubóstwa poprzez redystrybucję. Dla liberałów, jak J. Rawles, istnienie państwa dobrobytu jest sprawą warunkową. Popierają oni instytucje państwa opiekuńczego, o ile przyczyniają się one bardziej niż inne przedsięwzięcia do osiągnięcia celów społecznych. W takich wypadkach ich poparcie jest bez zastrzeżeń. Socjaliści fabiańscy popierają ideę państwa opiekuńczego, gdyż traktują je jako siłę wyrównującą. Widzą oni państwo opiekuńcze jako potężnego sprzymierzeńca na drodze ku socjalizmowi. Wrogo nastawieni do państwa opiekuńczego są marksiści, którzy uważają działanie państwa za czynnik szkodliwy i nazywają państwo opiekuńcze „okupem” płaconym przez klasę panującą. Typologie przedstawione przez Titmuss (1974) i Esping-Andersena (1990) to nowe spojrzenie na kształtowanie się koncepcji państwa opiekuńczego. W typologiach tych zostały uwzględnione tradycje historyczne, kulturowe i czynniki ideologiczne. R. Titmuss traktuje państwo opiekuńcze jako twórcę i gwaranta systemu, który ma zapewnić bezpieczeństwo socjalne jednostek „od kolebki do grobu”.¹³ Esping-Andersen przedstawia państwo dobrobytu jako czynnik modyfikujący kapitalizm poprzez realizację programów (praw) socjalnych.

4. Rozwój państwa opiekuńczego

Powstanie państwa dobrobytu nie było ani rezultatem II wojny światowej ani tworem rządów powojennych. Jego korzenie są znacznie wcześniejsze, choć przyznanie praw socjalnych obywatelom było ostatnią fazą rozwoju praw obywatelskich w krajach demokratycznych. Jako pierwsze przyznano bowiem prawa cywilne (wolność, równość wobec prawa itp.), następnie prawa polityczne (na przełomie XIX i XX wieku), a wreszcie prawa socjalne (ich rozwój datuje się na okres powojenny). Można powie-

¹² Barr N., op. cit. s. 86.

¹³ Magnuszewska-Otulak G., op. cit. s. 9.

dzień, że przez wiele lat rola i działalność państwa wzrastała od małej do dużej skali, od lokalnej do centralnej, od dowolnej do ustawowej, od fragmentarycznej do kompleksowej i wzajemnie powiązanej. Ze względu na różnorodność czynników wpływających na powstanie państwa opiekuńczego nie jest zaskoczeniem fakt, że istnieje spór na temat tego, który z nich był najważniejszy. Kwestią kluczową jest spór, czy czynnikiem dominującym była ideologia, czy charakter procesu uprzemysłowienia.

Pierwszym krokiem na drodze do współczesnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej była brytyjska ustawa o prawie ubogich z 1601 roku. W ustawie tej wyróżniono 3 kategorie ubogich, przy czym ubodzy niezdolni do pracy mieli uzyskać opiekę (np. w przytułkach), a osoby w pełni sił – pracę. Taki system pomocy funkcjonował przez niemal 200 lat. Postępująca industrializacja, wzrost liczby ludności oraz zwiększająca się mobilność społeczna doprowadziły do konieczności rozszerzenia systemu. Ubóstwo bowiem objęło nie tylko bezrobotnych, lecz także pracujących. W roku 1834 uchwalono ustawę nowelizującą prawo ubogich: nie stosowano jej w odniesieniu do ludzi starych czy chorych, lecz jedynie do osób w pełni sił, dla których świadczenie stanowiłoby sposób zmniejszenia ich ubóstwa. Trzecim ważnym wydarzeniem był okres reform liberałów w latach 1906-1914. Oznaczały one odejście od minimalnego udziału państwa i można powiedzieć, że stworzyły podstawę państwa opiekuńczego. Reformy lat 1906-1914 miały, jak na owe czasy, szeroki zasięg i obejmowały przedsięwzięcia dotyczące dzieci, rent starczych, bezrobocia, płac minimalnych, zdrowia i polityki fiskalnej. Ważną inspiracją dla tych reform były rozwiązania niemieckie (reformy Bismarcka).¹⁴

Okresem końcowym powstawania brytyjskiego państwa opiekuńczego, jakie znamy dzisiaj, były lata 1940-1948. Druga wojna światowa była wojną totalną, w ten czy inny sposób dotknęła życia wszystkich, a to doprowadziło do istotnych zmian postaw ludzkich. W sferze teoretycznej pierwszeństwo przysługuje Raportowi Beveridge'a, który położył podwaliny pod nową doktrynę polityczną, doktrynę *welfare state* – państwa dobrobytu. Rozwinął on politykę społeczną i stworzył teoretyczny i normatywny wzór dla Wielkiej Brytanii, jaką iść drogą pośrednią między wolnym rynkiem a gospodarką nakazową. Jednak ten teoretyczny i normatywny wzór posłużył do rozwijania teorii i polityki państwa dobrobytu w całym świecie.¹⁵ Raport składa się z sześciu części: część pierwsza omawia ogólne zasady ubezpieczeń społecznych i pokrewnych świadczeń oraz zagadnienia proceduralne. Część druga omawia proponowane zmiany w istniejących urządzeniach i zasadach przyznawania konkretnych

¹⁴ Na podstawie: Barr N., op. cit. s. 26-27.

¹⁵ Magnuszewska-Otulak G., op. cit., s.5.

świadczeń zabezpieczenia społecznego. Część trzecia poświęcona jest pewnym zagadnieniom szczegółowym, których rozstrzygnięcie Beveridge uważał za niezbędne dla prawidłowego ukształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. Dotyczyły one następujących kwestii: (1) ustalenia wysokości świadczeń ubezpieczonych, (2) problemu ludzi starych, (3) metod uzupełnienia systemu ubezpieczeń społecznych przez inne techniki zabezpieczenia społecznego. Czwarta część poświęcona jest budżetowi zabezpieczenia społecznego. Beveridge przedstawił w niej bilans wpływów i wydatków oraz omówił kwestie źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego – zaproponował trójstronność udziału: (1) skarb państwa z wpływów podatkowych, (2) składki klientów ubezpieczeń społecznych, (3) wpływy od pracodawców osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub służbę. Najbardziej rozbudowana jest piąta część Raportu, ponieważ Beveridge przedstawił tam projekt reform, który w zamierzeniu miał stworzyć jednolity i wszechstronny system, stawiający sobie jeden podstawowy cel: eliminację ubóstwa z życia społecznego w Wielkiej Brytanii. Rozbudowany system ubezpieczeń społecznych miał zapewnić każdemu obywatelowi, na podstawie wpłacanych przezeń składek, minimalny dochód w każdej sytuacji przerwy zarobku czy utraty środków utrzymania. System ten miał być uzupełniony przez inne metody zabezpieczenia społecznego: pomoc społeczną, ochronę zdrowia i rehabilitację, ubezpieczenia dobrowolne oraz pewne posunięcia państwa przeciwdziałające powstawaniu problemów społecznych: wprowadzenie zasiłków dla dzieci oraz politykę zapobiegania bezrobociu. Szósta i ostatnia część Raportu poświęcona jest ogólnym rozważaniom na temat miejsca planu zabezpieczenia społecznego w polityce społecznej.

Raport Beveridge'a był szczytową ideą w kształtowaniu państwa dobrobytu. Przyczynił on się do rozwoju teorii zabezpieczenia społecznego i posłużył do wielu analiz teoretycznych nad drogami postępu i regresu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Plan ten był powszechny (obejmujący wszystkich obywateli) i uwzględniał szeroki wachlarz ryzyk ubezpieczeniowych. Należy jednak podkreślić, że Plan Beveridge'a nigdy nie został w całości zrealizowany, w życie wprowadzono jedynie pewne jego elementy. Jednak to, co było najistotniejsze w Planie Beveridge'a to fakt, że po raz pierwszy na tak dużą skalę doceniono rolę profilaktyki ubóstwa i rolę państwa w zapobieganiu powstawania i pogłębiania się tego problemu społecznego.

Plan Beveridge'a pozostał koncepcją teoretyczną. Nie zdobył akceptacji wśród polityków, choć był szeroko akceptowany przez społeczeństwo. W praktyce wprowadzono jednak wiele jego elementów. W przypadku Wielkiej Brytanii kluczową jest data 5 lipca 1948 roku, którą niektórzy

uznają wręcz za oficjalną datę powstania państwa dobrobytu (w Wielkiej Brytanii). Wtedy równocześnie weszły w życie postanowienia ustaw: o ubezpieczeniu społecznym, wypadkach przy pracy, pomocy społecznej i państwowej służbie zdrowia.¹⁶ Ustawy te pozwoliły na osiągnięcie w znacznej mierze celu, jaki postawił sobie Beveridge, a mianowicie ograniczenia ubóstwa. Sukces idei państwa dobrobytu w okresie powojennym w dużej części możliwy był dzięki sprzyjającym warunkom zewnętrznym, takim jak korzystna sytuacja demograficzna czy bezprecedensowy wzrost gospodarczy. W okresie złotego okresu rozwoju krajów wysokorozwiniętych, nastąpił znaczny wzrost jakości życia przejawiający się w zagwarantowaniu jednostce i rodzinie minimalnego dochodu bez względu na wartość rynkową ich majątku. Państwo przyczyniło się do zmniejszenia niepewności, jakie przynosiło uprzemysłowienie oraz zapewniało dostęp do najlepszych standardów życia.

Główne instytucje polityki społecznej realizującej idee państwa dobrobytu powstały w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, to jest w okresie charakteryzującym się stosunkowo wysokim tempem wzrostu gospodarczego, w miarę pełnym zatrudnieniem, korzystną strukturą demograficzną i relatywną stabilnością życiowych i zawodowych cykli życia.

5. Kryzys państwa dobrobytu

W ostatnich dekadach XX i XXI wieku większość uwarunkowań zewnętrznych istotnych dla polityki społecznej uległa gwałtownym przemianom, doprowadzając do zmian w sposobie realizowania celów przyświecających państwu opiekuńczemu. Wielu komentatorów mówi wręcz o kryzysie państwa dobrobytu, choć kryzys ten nie oznacza raczej regresji, ale spadek tempa rozbudowy państwa opiekuńczego. Wydaje się, że najważniejszą cezurą rozwoju polityki społecznej w państwach wysokorozwiniętych są lata siedemdziesiąte – lata kryzysu paliwowego i walutowego. W kolejnych dekadach rzadkie są przykłady rozbudowy instytucji socjalnych (jednym z nielicznych przykładów nowych inicjatyw było wprowadzenie ubezpieczeń pielęgnacyjnych w Niemczech). Wiele jest natomiast posunięć o charakterze oszczędnościowym.

¹⁶ Barr N., op. cit. s. 49.

5.1 Przyczyny kryzysu państwa dobrobytu

Od lat siedemdziesiątych na skutek rozmaitych zjawisk ekonomicznych (kryzys paliwowy, walutowy), demograficznych (zmiany modelu rodziny, wydłużenie trwania życia) i społeczno-politycznych następuje zahamowanie dynamicznego rozwoju państwa dobrobytu. Najłatwiej jest to zaobserwować, porównując wydatki państwa na cele społeczne w kolejnych dekadach. Nastąpiło bowiem znaczące zahamowanie dynamiki wzrostu tych wydatków jako odsetka PKB, choć generalnie nie można mówić o ich spadku (Tabela 1).

Tabela 1. Wydatki socjalne w wybranych krajach jako odsetek produktu krajowego brutto

	2000	2004	2007
Australia	17,3	17,1	16,0
Austria	26,7	27,7	26,4
Belgia	25,4	26,5	26,3
Kanada	16,5	17,1	16,9
Chile	13,2	11,7	10,6
Dania	25,7	27,7	26,1
Finlandia	24,3	26,0	24,9
Francja	27,7	29,0	28,4
Niemcy	26,6	27,1	25,2
Grecja	19,2	19,9	21,3
Węgry	20,4	21,8	23,1
Irlandia	13,3	16,0	16,3
Włochy	23,3	24,7	24,9
Japonia	16,5	18,2	18,7
Holandia	19,8	21,1	20,1
Norwegia	21,3	23,3	20,8
Polska	20,7	21,7	20,0
Portugalia	18,9	22,4	22,5
Hiszpania	20,4	21,2	21,6
Szwecja	28,4	29,5	27,3
Szwajcaria	17,8	20,2	18,5
Wielka Brytania	18,6	20,5	20,5
Stany Zjednoczone	14,5	15,9	16,2
OECD	18,9	19,9	19,3

Źródło: http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html, dostęp: 30 września 2011 r.

Bezpośrednią przyczyną zahamowania wzrostu wydatków na cele społeczne było zachwianie równowagi finansowej instytucji państwa dobrobytu. Podniesienie cen ropy naftowej było przyczyną wzrostu cen innych produktów, co w konsekwencji spowodowało pojawienie się problemu inflacji. Jednocześnie nastąpiło obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. Wywołało to dwa zjawiska, które bezpośrednio przyczyniły się do kryzysu państwa dobrobytu: z jednej strony, państwo miało coraz mniejsze wpływy podatkowe i ze składek, co powodowało zmniejszenie funduszy polityki społecznej, a z drugiej strony, na skutek pojawienia się problemu bezrobocia i ubóstwa oraz rosnącej inflacji, wzrosły wydatki na potrzeby społeczne.

Przyczyną kryzysu państwa dobrobytu jest naruszenie zbudowanego w latach powojennych społecznego konsensusu dotyczącego funkcjonowania instytucji państwa dobrobytu. Widać to w podejmowanych próbach zreformowania rozmaitych elementów polityki społecznej, które to reformy obejmowały nie tylko system emerytalny, ale także opiekę społeczną czy system opieki zdrowotnej.

Zahamowanie dynamicznego rozwoju państwa dobrobytu nie było efektem działania jednego czynnika. Wręcz przeciwnie, można mówić o kilku grupach przyczyn, których łącznie działanie doprowadziło do kryzysu idei *welfare state*. Są to czynniki: demograficzne, ekonomiczne i społeczno-polityczne.

Tabela 2. Surowa stopa urodzeń (SSU) i surowa stopa zgonów (SSZ) w wybranych krajach (na 1000 mieszkańców)

Kraj	Okolo 1900-1910		1950		1987	
	SSU	SSZ	SSU	SSZ	SSU	SSZ
Anglia i Walia	27,2	15,4	15,8	11,7	13,6	11,3
Australia	26,5	11,2	23,3	9,6	15,0	7,2
Austria	34,7	23,3	15,6	12,4	11,4	11,2
Francja	20,6	19,4	20,7	12,8	13,8	9,5
Hiszpania	34,4	25,2	20,1	10,9	11,3	7,9
Japonia	32,2	20,7	28,2	10,9	11,0	6,2
Stany Zjednoczone	24,3	15,7	23,5	9,6	15,6	8,7
Szwecja	24,8	14,9	16,4	13,7	12,5	11,1
Bangladesz	–	–	49,1	27,3	42,2	15,5
Egipt	–	–	44,2	19,0	41,1	9,2
Indie	–	–	40,5	24,2	32	11,9
Nigeria	–	–	51,8	29,0	49,8	15,6
Zair	–	–	48,2	26,3	45,6	13,6

Źródło: Cameron R., Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 351.

Pierwsza grupa przyczyn to czynniki demograficzne. Wiek XX był okresem zasadniczych przeobrażeń demograficznych, przede wszystkim gwałtownego wzrostu liczby ludności. W państwach zachodnich główną przyczyną wzrostu liczby ludności był spadek liczby zgonów. Państwa te w końcu XIX i na początku XX wieku przeżyły proces demograficznych przeobrażeń (przejście od wysokiej stopy urodzeń i wysokiej stopy zgonów do – w obu wypadkach – stóp dużo niższych, patrz Tabela 2). Obecnie podobne przeobrażenia przeżywa większość państw rozwijających się. Przejście takie wiąże się zwykle z gwałtownym wzrostem liczby ludności, gdyż stopa urodzeń obniża się z pewnym opóźnieniem w stosunku do stopy zgonów.

Upowszechnienie metod publicznej ochrony zdrowia, dbanie o higienę i opiekę zdrowotną doprowadziło do wydłużenia średniej długości życia. Czynniki, które wydatnie przyczyniły się do tego, były także dynamiczny postęp medycyny, wzrost wydatków na opiekę zdrowotną, upowszechnienie się edukacji. Na początku XX wieku średnia długość życia, nawet w krajach najbardziej rozwiniętych, była niższa od 50 lat. Na przykład w Stanach Zjednoczonych w roku 1900 średnia dla obu płci wynosiła 47,3 lat dla ludności białej i 33,0 lata dla ludności nie białej. W Szwecji, w której długość życia była wyjątkowo wysoka, średni wskaźnik w latach 1881-1890 wynosił 48,5 dla mężczyzn i 51,5 dla kobiet. W drugiej połowie XX wieku wskaźnik ten w przodujących państwach zachodnich wzrósł do 60 lat, a nawet wyżej, podczas gdy na pozostałym obszarze świata nadal miał z reguły poziom niższy od występującego w państwach zachodnich na początku stulecia.¹⁷ Jednak po II wojnie światowej wskaźnik ten niemal wszędzie znacznie wzrósł (patrz: Tabela 3).

Występuje silna korelacja między danymi statystycznymi dotyczącymi demografii a różnymi miarami dobrobytu, takimi jak dochód *per capita*, poziom wyżywienia czy standard opieki zdrowotnej. W krajach o wysokim poziomie średnich dochodów, ludność jest z reguły lepiej odżywiona i korzysta z lepszej opieki zdrowotnej niż w krajach o niższych dochodach – w konsekwencji niższa jest stopa zgonów i wyższa jest przeciętna długość życia.

W krajach wysokorozwiniętych w ostatnim półwieczu mieliśmy zatem do czynienia z dalszym spadkiem stóp zgonów, przy jednoczesnym gwałtownym obniżeniu stóp urodzeń – proces ten był jednym z czynników, który doprowadził do zjawiska starzenia się społeczeństw, a więc systematycznego zwiększania udziału osób starszych. Zmiany te bezpośrednio w okresie powojennym miały bardzo korzystny wpływ na rozwój gospodarczy – szybko przyrastała populacja ludności w wieku produkcyjnym – zasilana zarówno przez młodych ludzi, jak i przez zmniejszony odpływ spowo-

¹⁷ Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 352.

Tabela 3. Przeciętne dalsze trwanie życia w momencie narodzin w wybranych krajach (w latach)

Kraj	Okolo 1950		Okolo 1989		Okolo 2008	
	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
Australia	67	73	73	79	79	84
Hiszpania	60	64	73	79	78	84
Japonia	56	60	76	81	79	86
Stany Zjednoczone	66	71	71	78	78	82
Szwecja	70	73	74	80	79	83
Wielka Brytania	66	71	72	78	77	81
Bangladesz	38	37	57	56	63	65
Egipt	41	44	59	62	69	73
Indie	42	41	53	52	63	66
Nigeria	33	36	49	52	53	55

Źródło: Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 353; *Social Security Programs Throughout the World: Europe, Asia and the Pacific, 2008, ISSA*, s. 21-22.; *Social Security Programs Throughout the World: Africa and Americas, 2009, ISSA*, s. 21-22.

dowany mniejszą umieralnością. Z czasem jednak następował dalszy spadek stóp urodzeń (Tabela 3), tak więc osoby odchodzące do populacji wieku poprodukcyjnego nie były i nie są w wystarczający sposób zastępowane przez ludzi młodych. Choć zmiany te datują się od początku okresu powojennego, stały się one wyraźnie odczuwalne dla gospodarek dopiero w latach osiemdziesiątych. Co więcej, w wielu krajach Europy Zachodniej (choć także np. w Polsce) obserwuje się zjawisko zmian modelu rodziny, w której decyzję o małżeństwie i o urodzeniu dzieci odkłada się na później. Wzrosła liczba jednoosobowych gospodarstw domowych, wzrosła też liczba gospodarstw domowych, w których jedno z rodziców samotnie wychowuje dziecko. Zmiana ta wiąże się przede wszystkim z postępującą emancypacją kobiet. W połowie lat dziewięćdziesiątych w krajach UE pracowało około 70% kobiet w wieku 25-54 lata, podczas gdy w 1970 roku jedynie 40% kobiet w tym wieku było aktywne zawodowo.¹⁸ Tak więc spadek dzietności i wydłużenia się przeciętnej długości życia ludzkiego niemal we wszystkich krajach uprzemysłowionych powoduje przyspieszone starzenie się społeczeństwa. O ile w 1986 roku w 15 krajach UE na jedną osobę w wieku powyżej 65 roku życia przypadało 5 osób w wieku 15-64 lata, w 1996 proporcje te wynosiły już od 1 do 4, a w 2020 roku wzrosną do

¹⁸ Książopolski M., *Modele polityki społecznej. Projekt Badawczy Zamawiany KBN Nr 02507 „Polityka społeczna państwa w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno - gospodarczego”*, Opracowania PBZ, IPIPS Warszawa 1999, s. 41.

1 do 3.¹⁹ Pogarsza je utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia i znaczna liczba osób przechodzących na renty czy wcześniejsze emerytury. Faktyczny wiek emerytalny jest dużo niższy od wieku ustawowego. W 1990 roku blisko połowa mężczyzn w wieku 55-64 była już nieaktywna zawodowo.²⁰ Zmiany demograficzne powodują konieczność znacznego wzrostu nakładów na świadczenia emerytalne i opiekę zdrowotną. Szacuje się, że w 2040 roku w krajach OECD nakłady na te cele będą dwukrotnie wyższe niż obecnie.²¹

Kolejna grupa czynników, które wpłynęły na relatywny regres państwa dobrobytu w okresie ostatnich dekad, to czynniki ekonomiczne. Czwarte wiecze po drugiej wojnie światowej było okresem najdłuższego w historii nieprzerwanego wzrostu gospodarczego krajów uprzemysłowionych i to wzrostu w niezwykle wysokim tempie. W krajach uprzemysłowionych razem wziętych (OEEC,²² Stany Zjednoczone, Kanada i Japonia) średni roczny wzrost produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniósł w okresie 1950-1970 około 4,5%. W poszczególnych krajach tempo wzrostu miało rozpiętość od 2,2% w Wielkiej Brytanii do 7,3% w Japonii. Wzrost gospodarczy był najsilniejszy w krajach, które rozporządzały dużymi zasobami siły roboczej – czy to w wyniku zmniejszenia się zaludnienia wsi (Japonia, Włochy, Francja) czy w wyniku napływu emigrantów (Niemcy Zachodnie). W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Wielkiej Brytanii, które w momencie zakończenia wojny miały najwyższy dochód *per capita*, tempo wzrostu było niższe niż w kontynentalnych krajach Europy Zachodniej i Japonii, ale wyższe niż w jakimkolwiek dłuższym okresie ich własnej historii. Jednocześnie w tych krajach uprzemysłowionych, które miały względnie niski poziom dochodu *per capita* – we Włoszech, Austrii, Hiszpanii, Grecji czy Japonii – tempo wzrostu było wyższe od średniego. Terminu „*cud gospodarczy*” użyto po raz pierwszy dla określenia wyjątkowo dużego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, jakie nastąpiło w Niemczech Zachodnich po reformie walutowej z 1948 roku. Później, kiedy okazało się, że wyjątkowe tempo wzrostu dotyczy także innych krajów i utrzymywało się przez lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte, terminu zaczęto używać dla całego okresu i całej grupy krajów wysoko-rozwiniętych. Historycy gospodarczy podkreślają, iż w każdym przypadku wzrost gospodarczy miał solidne podstawy, a termin „*cud*” ma obrazować jedynie wyjątkowość zjawiska.²³

¹⁹ Książkowski, op. cit. s. 43.

²⁰ Tamże, s. 43.

²¹ Tamże, s. 43.

²² OEEC – Organizacja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, poprzednik OECD, organizacja powstała w 1948 w celu rozdzielania pomocy amerykańskiej dla krajów Europy po II wojnie światowej. Na podstawie: Cameron R., op. cit. s. 403.

²³ Cameron R., op. cit. s. 408.

Niestety, okres cudu zakończył się w dość dramatycznych okolicznościach. W 1960 roku kraje Bliskiego Wschodu utworzyły wraz z Libią i Wenezuelą Organizację Krajów Eksportujących Ropę Naftową (OPEC). W 1970 roku na kraje OPEC przypadła jedna trzecia światowej produkcji nośników energii. W 1973 roku, po czwartej wojnie arabsko-izraelskiej, kraje OPEC zachowały się jak kartel i gwałtownie podniosły światową cenę surowej ropy naftowej. Pod koniec lat siedemdziesiątych zrobiły to ponownie i w rezultacie światowa cena ropy wzrosła z 3 dolarów za baryłkę w 1973 do 30 dolarów w 1980 roku. Wobec ogromnego ówczesnego uzależnienia gospodarki światowej od ropy ta ogromna podwyżka cen wpłynęła katastrofalnie na gospodarkę zarówno krajów uprzemysłowionych, jak i krajów rozwijających się. Te ostatnie stanęły nagle w obliczu dużego zwiększenia ujemnego salda ich bilansu obrotów bieżących i popadły w jeszcze większe długi. Natomiast kraje uprzemysłowione przeżyły stagflację – stagnację produkcji i zatrudnienia połączoną z inflacyjnym wzrostem cen. Sytuacja taka trwała przez całe lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte, co doprowadziło do wzrostu bezrobocia do poziomu najwyższego od lat trzydziestych. O ile w Japonii i USA pod koniec lat dziewięćdziesiątych nie przekraczało 4%, o tyle w krajach UE od połowy lat siedemdziesiątych utrzymywało się średnio powyżej 8% (z wyjątkiem roku 1990). Z tej liczby ponad 60% to osoby długo-trwale bezrobotne, w większości pozostające bez pracy dłużej niż dwa lata. Spadek dochodów doprowadził do spadku wpływów państwa zarówno w postaci podatków, jak i składek (na skutek spadku podstawy wymiaru tych obciążeń). Z drugiej strony nastąpił wzrost potrzeb finansowych polityki społecznej. Rosnąca inflacja powołała konieczność waloryzacji wysokości świadczeń, a nowe zjawisko znacznego bezrobocia spowodowało konieczność zwiększenia ilości wypłacanych zasiłków i innych świadczeń zapewniających środki utrzymania dla osób bez pracy i ich rodzin. Poważnym problemem było też ubóstwo. Nie wszyscy bowiem, którzy stracili pracę, spełniali warunki gwarantujące otrzymanie zasiłku dla bezrobotnych.

Dodatkowym czynnikiem pogarszającym sytuację gospodarczą był upadek systemu dewizowo-złotego w marcu 1973 roku (15 sierpnia 1971 roku zawieszono wymienialność dolara amerykańskiego na złoto).²⁴

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych czynnikiem, który wpłynął na utrzymywanie się wysokiej stopy bezrobocia była konieczność spełnienia surowych kryteriów konwergencji (zwłaszcza dotyczących deficytu budżetowego i inflacji) przyjętych przez kraje członkowskie w celu przygotowania się do Unii Walutowej i Gospodarczej. Konieczność obniżenia inflacji i deficytu budżetowego wpłynęły na konieczność ograniczania wydatków rządowych, w tym na cele społeczne.

²⁴ Zabielski K., *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 2000, s. 47.

Zakwestionowano opieranie polityki ekonomicznej na modelu Keynesa. Zgodnie z jego modelem także wydatki socjalne są korzystne dla gospodarki (zwiększają i stabilizują popyt). Jednak olbrzymie deficyty budżetowe lat dziewięćdziesiątych mają świadczyć o nieskuteczności zaleceń Keynesa dla przezwyciężenia kryzysu gospodarczego. Nawet w codziennej prasie często wyrażana jest opinia, że gospodarka europejska nie jest konkurencyjna i dynamika jej rozwoju pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi czy szybko się rozwijającymi krajami Azji. Przenoszenie produkcji do krajów niżej rozwiniętych i zwiększenie stopnia konkurencji między krajami wysokorozwiniętymi zwiększa presję na obniżenie kosztów pracy (przede wszystkim pośrednich kosztów-podatków i składek ubezpieczeniowych) oraz zmniejszenie wydatków rządowych. W relacji korespondenta „Rzeczpospolitej” z Brukseli czytamy: „(...) Przedsiębiorstwa europejskie płacą za ogromne zatrudnienie w sektorze państwowym (18% całości zatrudnionych) i muszą sfinansować bardzo rozbudowane zobowiązania socjalne państwa. (...) W konsekwencji, choć wysokość pensji netto w Niemczech i USA jest porównywalna, za godzinę pracy robotnika przemysłowego pracodawca niemiecki musi zapłacić 33 USD, a pracodawca amerykański – 18 USD. (...) Obciążenia pracy poza pensją stanowią we Włoszech 102% poborów pracownika, w Niemczech – 82%, a w USA tylko 38%. (...) Koszty takiego stanu rzeczy są ogromne: bezrobocie w krajach UE jest dwa razy większe niż w USA i trzy razy wyższe niż w Japonii,²⁵ a wzrost gospodarczy zdecydowanie wolniejszy niż w Stanach Zjednoczonych.”²⁶ Nie oznacza to oczywiście kwestionowania potrzeby prowadzenia przez państwo jakiegokolwiek polityki społecznej, ale jest równoznaczne z dążeniem do ograniczenia odpowiedzialności władz publicznych za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne jednostki jedynie do gwarancji zaspokojenia potrzeb na poziomie minimalnym. W niektórych krajach, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych, argumenty liberałów doprowadziły do zmiany kursu polityki państwa w dziedzinie interwencjonizmu. Jednak nawet w przypadku polityki M. Thatcher i R. Reagana osiągnięte efekty oszczędnościowe w dziedzinie polityki społecznej były mniejsze niż w innych działach interwencjonizmu państwowego.

Dla kryzysu państwa opiekuńczego istotne były także czynniki społeczno-polityczne. W okresie od II wojny światowej do lat siedemdziesiątych

²⁵ Korespondencja ta pochodzi z lutego 1998 roku. Obecnie relacje te kształtują się nieco inaczej. Na przełomie roku 1999 i 2000 stopa bezrobocia w UE wynosiła 8,8%, w USA – 4,0%, a w Japonii 4,6%. (Za: Eurostat News Release, No 28/2000 z 1 marca 2000).

²⁶ Za: Bielecki J., *W okowach państwa i protekcjonizmu. Godzina pracy kosztuje w Niemczech 33 USD, a w USA – 18 USD*, [w:] „Rzeczpospolita” z 13 lutego 1998 r.

wprowadzano w życie ideę państwa opiekuńczego. Doprowadziło to do wzrostu oczekiwań społecznych co do usług dostarczanych im „za darmo” przez państwo. Mniej więcej na początku lat siedemdziesiątych osiągnęło dorosłość pierwsze pokolenie, które urodziło się po wojnie i dla którego przyznawane w okresie powojennym przywileje i opieka były czymś naturalnym i oczywistym. W wielu społeczeństwach zachodnich doszło do wykształcenia postawy roszczeniowej wśród obywateli. Co więcej spodzielali się oni dalszej opieki państwa, a nawet wobec pojawienia się nowych problemów, powstały oczekiwania wzrostu interwencjonizmu państwa (żądania, aby państwo zapewniło obywatelom pracę i mieszkanie). Takie nastroje społeczne w warunkach systemów demokratycznych, gdzie co 4-5 lat następuje ocena i weryfikacja postępowania władz w wyborach, powodowało stopniowe zwiększanie zakresu interwencji państwa, rozszerzanie praw socjalnych przyznawanych obywatelom. Jednocześnie pojawiły się inne siły, które walczyły o dalszy rozwój państwa opiekuńczego. Z jednej strony doszło do powstania pewnych koalicji redystrybucyjnych, które korzystały z istniejącego systemu, z drugiej strony w wielu krajach zaistniały potężne instytucje obsługujące transfery związane z prowadzeniem polityki społecznej. Instytucje te często rozrastały się w sposób wręcz uniemożliwiający faktyczną kontrolę demokratyczną (inercja instytucji). Takie zmiany społeczno-polityczne doprowadziły do znacznego rozszerzenia zakresu polityki społecznej państwa. Zaowocowało to z jednej strony kłopotami finansowymi (wzrost wydatków systemu). Z drugiej zaś, pojawiły się głosy upatrujące w wysokich obciążeniach socjalnych źródła zagrożenia dla rozwoju ekonomicznego. Chodzi tu o rzekomo negatywny wpływ programów socjalnych na możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego, stopę oszczędności i inwestycji. Wiele mówi się o przeroście wydatków socjalnych państwa, o tym, że polityka społeczna osłabia efektywność gospodarowania, zmniejsza wkład pracy jednostki, ogranicza środki na inwestycje produkcyjne. Oskarża się sektor publiczny o zbiurokratyzowanie i marnotrawstwo środków, które w rękach prywatnych mogłyby zostać lepiej wykorzystane. Wśród czynników politycznych warto wspomnieć również o przechodzeniu społeczeństw wysokorozwiniętych do etapu post-industrialnego i postmodernistycznego, gdzie nowe wartości oparte na indywidualizmie zaczynają dominować nad wartościami o charakterze kolektywistycznym. Wzrost dobrobytu i zmiana stylu życia osłabiają poparcie dla tradycyjnych programów uniwersalnych i wzmacniają żądania powstania zróżnicowanego systemu świadczeń i usług. Jednocześnie rosnące nierówności i pojawiające się nowe podziały społeczne wpływają negatywnie

na dotychczasowe przejawy solidaryzmu, co stymuluje lepiej sytuowanych do poszukiwania indywidualnych dróg zaspokajania potrzeb poza tradycyjnymi instytucjami socjalnymi. W wielu krajach nie znajduje to poparcia w wyborach parlamentarnych (w ostatnim okresie w większości krajów wysokorozwiniętych przy władzy są partie socjaldemokratyczne), choć w niektórych krajach wzrasta poparcie dla partii konserwatywnych i liberalnych.²⁷

Podsumowanie

Idea *welfare state* wywodzi się z wielu podejść teoretycznych. Nie jest wynikiem wprowadzenia w życie jednej koncepcji filozoficznej. Pewne elementy państwa opiekuńczego obecne są w większości podejść do roli państwa w gospodarce – od skrajnie liberalnych do socjalistycznych. Elementy państwa dobrobytu zaczęto wprowadzać już w siedemnastym wieku, choć dynamiczny rozwój nastąpił po II wojnie światowej.

Od połowy lat siedemdziesiątych, na skutek splotu okoliczności demograficznych, ekonomicznych, społecznych i politycznych, mamy do czynienia z tzw. kryzysem państwa dobrobytu. Wydaje się jednak, iż określenie „kryzys” jest nieco na wyrost. W praktyce mamy raczej do czynienia z zahamowaniem dalszego rozrastania się funkcji społecznych państwa. Nie obserwuje się jednak gwałtownych posunięć mających ograniczyć te funkcje (państwa poszukują raczej nowego sposobu zorganizowania instytucji państwa opiekuńczego, tak aby wypełnić wzięte na siebie zobowiązania przy minimalnych kosztach).

Idealnym rozwiązaniem byłoby stworzenie państwa zapewniającego wolność, wysoki rozwój gospodarczy i dobrobyt społeczny. Jak twierdzi jednak R. Dahrendorf, nie jest możliwe zrealizowanie w jednym modelu gospodarczym tych trzech celów (osiągnięcia wolności, spójności społecznej oraz wysokiego poziomu konkurencyjności).²⁸ Zdaniem tego jednego z czołowych współczesnych ideologów liberalizmu, możliwe jest jedynie osiągnięcie dwóch celów. I tak w Stanach Zjednoczonych udało się zrealizować ideał wolności i osiągnąć bardzo wysoki poziom konkurencyjności, w Azji – głównie dzięki silnym relacjom rodzinnym, tradycji i religii –

²⁷ Książkowski, *Modele polityki...* op. cit. s. 43.

²⁸ Za: Ralf Dahrendorf, *Konkurencyjność, solidarność, wolność*, w: „*Polityka*” z 15 czerwca 1996 r.

udaje utrzymać się spójność społeczną, a wielu dziedzinach osiągnięto bardzo wysoki poziom konkurencyjności, w Europie zaś zrealizowano cel wolności i spójności społecznej, kosztem konkurencyjności.

*Małgorzata Fluks, Departament Współpracy Międzynarodowej
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.*

Piśmiennictwo

1. Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
2. Bielecki J., *W okowach państwa i protekcjonizmu. Godzina pracy kosztuje w Niemczech 33 USD, a w USA – 18 USD*, [w:] „Rzeczpospolita” z 13 lutego 1998 r.
3. Buchanan J., *The Industrial Institute for Economic and Social Research*, Wykład z dnia 28 sierpnia 1987 Stockholm [w:] *Socjologia ekonomiczna. Wypisy z literatury*. Pod redakcją W. Morawskiego, IS UW 1998.
4. Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996.
5. Dahrendorf R., *Konkurencyjność, solidarność, wolność*, [w:] „Polityka” z 15 czerwca 1996 r.
6. Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000.
7. Książkowski M., *Modele polityki społecznej*. Projekt Badawczy Zamawiany KBN Nr 02507 „Polityka społeczna państwa w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno-gospodarczego”, Opracowania PBZ, IPiPS Warszawa 1999.
8. Lamentowicz W., *Reformizm szwedzki*, PWN Warszawa 1977.
9. Magnuszewska-Otulak G., *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge’a*, IPiSS Studia i Materiały, Zeszyt 3 (364), IPiSS Warszawa 1992.
10. Morawski W., *Socjologia ekonomiczna. Problemy. Teoria. Empiria*, PWN Warszawa 2001.
11. Piotrowski J., *Zabezpieczenie Społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
12. Rymśa M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, ISNS UW Warszawa 1998.
13. *Social Security Programs Throughout the World, Europe*, 2008, ISSA.
14. *Słownik wyrazów obcych* PWN Warszawa 1980.
15. Zabielski K., *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 2000.
16. Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970.

Systemy monitorowania stanu i działalności gospodarstw rolnych

1. Wstęp

Do przeprowadzania oceny działalności i sytuacji ekonomicznej gospodarstwa rolnego, podobnie jak innej jednostki gospodarczej, niezbędne jest posiadanie danych rachunkowych. Odpowiednim, a zarazem sprawdzonym w praktyce, sposobem pozyskiwania danych opisujących stan i funkcjonowanie gospodarstwa rolnego jest rachunkowość. Jednak polscy rolnicy nie mieli i nadal nie mają formalnego obowiązku prowadzenia rachunkowości dla określania swoich dochodów. Zgodnie z interpretacją przepisów ustawy o rachunkowości, obowiązek taki nie ciąży także na rolnikach, których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy przekraczają równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro.¹ Głównym powodem jest to, że w obowiązującym prawie działalność rolnicza nie jest zaliczana do działalności gospodarczej, lecz do sfery zachowań osobistych.

Do czasu uzyskania przez Polskę statusu państwa członkowskiego podstawowym systemem rachunkowości rolnej w Polsce była rachunkowość organizowana i prowadzona przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. System ten stanowił kontynuację ewidencji księgowej zapoczątkowanej w 1926 r. przez Państwowy Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego (PINGW) w Puławach. Podstawowym celem tego systemu było pozyskiwanie danych empirycznych w celu informowania ośrodków decyzyjnych o sytuacji i wynikach ekonomicznych indywidual-

¹ Obecnie tylko gospodarstwa rolne osób prawnych mają obowiązek prowadzenia rachunkowości. Określa to ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości z późniejszymi zmianami, w tym Ustawa z dnia 10.07.2008 r. o zmianie ustawy o rachunkowości.

nych gospodarstw rolnych, a także dostarczanie danych środowiskom naukowo-badawczym. Systemem tym był objęty zbiór liczący ok. 1,5 tys. gospodarstw rolnych.

Wraz ze zmianą ustroju polityczno-gospodarczego znacząco wzrosła potrzeba znajomości zagadnień ekonomiczno-finansowych gospodarstw rolnych. Ponieważ prywatne gospodarstwa rolne nie miały obowiązku prowadzenia rachunkowości, jej prowadzenie przez rolników było motywowane wyłącznie przydatnością w zarządzaniu gospodarstwem rolnym, a także możliwością uzyskiwania porad ekonomicznych ze strony doradców zatrudnionych m.in. w ośrodkach doradztwa rolniczego. W tym m.in. celu został opracowany system rachunkowości przez 6-osobową grupę ekspertów pod kierownictwem dr Lech Goraja, powołaną przez Ministra Rolnictwa w 1995 r. System ten nosił nazwę Zunifikowany System Rachunkowości Rolnej (ZSRGR). Słowo „zunifikowany” w nazwie miało w tym kontekście dwa znaczenia:

jednolitość metodyczną na terytorium Polski, gwarantującą możliwość tworzenia baz danych na różnych szczeblach jednostek terytorialnych, porównywalność metodyczną z zasadami obowiązującymi w Europejskiej Sieci Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych (FADN).

System ten posłużył uzyskaniu zdolności instytucjonalnych do utworzenia systemu FADN w Polsce obejmującego według wstępnych szacunków 12-14 tys. gospodarstw rolnych. Dla upowszechnienia bowiem wiedzy ekonomicznej wśród rolników, a także doradców zatrudnionych w ośrodkach doradztwa rolniczego i nauczycieli szkół rolniczych, ZSRGR został wdrożony w grupie gospodarstw rolnych korzystających z kredytu zaciągniętego w ramach linii dla rolników, którzy nie przekroczyli 40 lat, skróto nazwanego „linia MR – młody rolnik”. W stosunku do tych rolników został nałożony w 1996 r. wymóg prowadzenia rachunkowości.² W 1996 r. rachunkowość prowadziło ok. 3 tys. rolników. Ich liczebność w kolejnych latach zwiększała się (np. w 1997 r. do ok. 25 tys., a w 1998 r. do ok. 48 tys. rolników).

Po zawarciu umowy stowarzyszeniowej Polski z Unią Europejską w dniu 1 marca 1994 r. proces dostosowywania systemu rachunkowości rolnej do FADN został zintensyfikowany. Przewodnią ideą modernizacji systemu było to, aby wprowadzone rozwiązania metodyczne były spójne z obowiązującymi w FADN, a zakres zbieranych danych rachunkowych zapewniał co najmniej możliwość wytworzenia kompletnego sprawozdania z gospodarstwa rolnego FADN. Z początkiem 2002 r. został wdrożony ten nowy

² Podstawą prawną tego obowiązku było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. nr 16 poz. 82 z późn. zm.).

format rachunkowości we wszystkich gospodarstwach rolnych współpracujących z IERiGŻ-PIB. Z dniem 1 stycznia 2004 r. został nałożony na Instytut obowiązek tworzenia i zarządzania Systemem Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (Polski FADN) oraz bezpośredniej współpracy z Komisją Europejską w tym zakresie. Podstawą prawną tych obowiązków był Narodowy Plan Przygotowania do Członkostwa (NPCC), a po upływie 4 miesięcy, tj. od dnia 1 maja 2004 r. ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

2. Ogólna charakterystyka Sieci Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych – FADN

Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych – FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*) była tworzona etapowo, a jej zasięg poszerzał się adekwatnie do kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej. Na podstawie Rozporządzenia Rady EWG nr 79/65/EWG z dnia 15 czerwca 1965 r. w sprawie utworzenia sieci zbierania danych rachunkowych dotyczących dochodów i działalności gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, sześć państw założycielskich Wspólnoty utworzyło sieć FADN. W 1973 r. sieć FADN objęła Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, a od 1981 r. Grecję. W 1986 roku do FADN weszła Hiszpania i Portugalia, w 1986 r. również Finlandia, a od 1995 r. Szwecja i Austria. 1 maja 2004 r. do sieci FADN przyłączyły się kolejne kraje: Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry i Malta. Od 2007 r. w FADN uczestniczą również Rumunia i Bułgaria. Obecnie Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (FADN) funkcjonuje na obszarze 27 państw członkowskich Unii Europejskiej.

Cele i okoliczności tworzenia FADN opisane są w treści Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Wspólnotę Gospodarczą oraz w preambule do rozporządzenia Rady ustanawiającego FADN. W części Traktatu Rzymskiego bezpośrednio dotyczącej rolnictwa stwierdzono, że gospodarka rolna i handel produktami rolnymi są częścią wspólnego rynku, a dla poprawnego działania i rozwoju wspólnego rynku produktów rolnych członkowie Wspólnoty ustalą wspólną politykę rolną.

Realizacja zdefiniowanych celów WPR nie byłaby możliwa jednak bez posiadania odpowiednich narzędzi. Jednym z nich jest Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych (FADN). Dane gromadzone w ramach tej struktury wykorzystywane są do corocznego określania dochodów go-

spodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Wspólnoty, analizy działalności gospodarstw rolnych oraz oceny skutków projektowanych zmian dotyczących rolnictwa Wspólnoty.

Unikalność FADN polega na tym, że gromadzi on dane zaliczane do grupy wrażliwych – opisujących przede wszystkim sytuację ekonomiczną i finansową gospodarstw rolnych. Mając na uwadze cele do spełnienia, FADN bazuje na danych rachunkowych pochodzących z rachunkowości realizowanej w konwencji rachunkowości, tzw. zarządczej, a ta odmiana rachunkowości, w odróżnieniu od finansowej, ma na celu jak najbardziej wierne odzwierciedlenie sytuacji gospodarstwa rolnego. O wyborze tej konwencji rachunkowości zdecydowało możliwie najwierniejsze odzwierciedlenie stanu gospodarstw rolnych po to, aby podejmowane na ich podstawie decyzje odnosiły się do realnych gospodarstw. W przeciwnym wypadku nawet najlepiej wypracowane warsztatowo decyzje odnosiłyby się do rzeczywistości wirtualnej, wygenerowanej przez nierzetelne, niezgodne z rzeczywistością dane rachunkowe.

Obecnie funkcjonowanie FADN regulują cztery podstawowe przepisy prawne Wspólnoty:

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej, ze zm.,

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1242/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych, ze zm.,

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1291/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. dotyczące wyboru gospodarstw przekazujących dane do celów określania dochodów gospodarstw rolnych, ze zm.,

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 868/2008 z dnia 3 września 2008 r. w sprawie formatu sprawozdania dla określania dochodów z gospodarstw rolnych oraz analizy ich działalności gospodarczej, ze zm.

W rozporządzeniu Rady ustanawiającym FADN zostały określone trzy podstawowe zasady funkcjonowania systemu. Pierwsza z nich stanowi, iż rolnik dobrowolnie uczestniczy w systemie FADN. Istnieją jednak często sytuacje, że rolnik prowadzi rachunkowość w swoim gospodarstwie powodowany własnymi potrzebami lub ciężącymi obowiązkami. Aby jednak dane rachunkowości rolniczej mogły zostać udostępnione Komisji Europejskiej, wymagane jest uzyskanie zgody rolnika. Rozporządzenie to stanowi także, iż dane z gospodarstw rolnych dostarczane do Komisji są traktowane jako ściśle tajne. Oznacza to, iż w FADN obowiązuje zakaz ujawniania jakichkolwiek indywidualnych danych rachunkowości rolnej lub innych indywidualnych szczegółów. Zakaz ten odnosi się do wszystkich osób obecnie lub wcześniej uczestniczących w pracach Sieci, które z tego tytułu weszły w posiadanie danych indywidualnych. Zakaz ten ciąży także na oso-

bach, które zmieniły miejsce pracy lub przeszły na emeryturę. Zgodnie z regułami zachowania tajemnicy, a właściwie dla uniemożliwienia rozpoznania podmiotu, z którego dane pochodzą, dopuszczalne jest publikowanie uśrednionych wyników obejmujących co najmniej 15 gospodarstw.

Rozporządzenie Rady ustanawia ponadto bezwzględny zakaz wykorzystywania jakichkolwiek indywidualnych danych rachunkowych lub innych szczegółów uzyskanych w ramach tego systemu do celów podatkowych lub innych, mogących narazić rolnika na przykrości i straty.

W polu zainteresowania FADN znajdują się towarowe gospodarstwa rolne. W praktyce do takich gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej zaliczane są te, których powierzchnia użytkowana rolniczo wynosi co najmniej 1 hektar i te, spośród mniejszych niż 1 hektar, które dostarczają na rynek odpowiednią część swojej produkcji, bądź wytwarzają więcej niż określona wielkość produkcji. Pozostałe gospodarstwa nie są włączane do próby FADN.

Gospodarstwa rolne znajdujące się w rejestrze statystycznym każdego państwa mają nadaną cechę wielkości ekonomicznej i typu rolniczego ustalone według procedury Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych. Do końca 2009 roku w tej typologii miał zastosowanie parametr ekonomiczny określany pojęciem standardowej nadwyżki bezpośredniej. Przy użyciu tego współczynnika gospodarstwa są klasyfikowane według dwóch cech: wielkości ekonomicznej oraz typu rolniczego. W klasyfikacji gospodarstw pod względem wielkości według wielkości ekonomicznej, używana była europejska jednostka wielkości (ESU), stanowiąca równowartość 1 200 euro standardowej nadwyżki bezpośredniej. Drugim kryterium stosowanym we WTGR jest typ rolniczy gospodarstwa rolnego. Jest on określany na podstawie udziału poszczególnych działalności rolnych w tworzeniu całkowitej wartości SGM w gospodarstwie. W zależności od požądanego stopnia dokładności, typy rolnicze gospodarstw są dzielone na ogólne, podstawowe oraz szczegółowe.

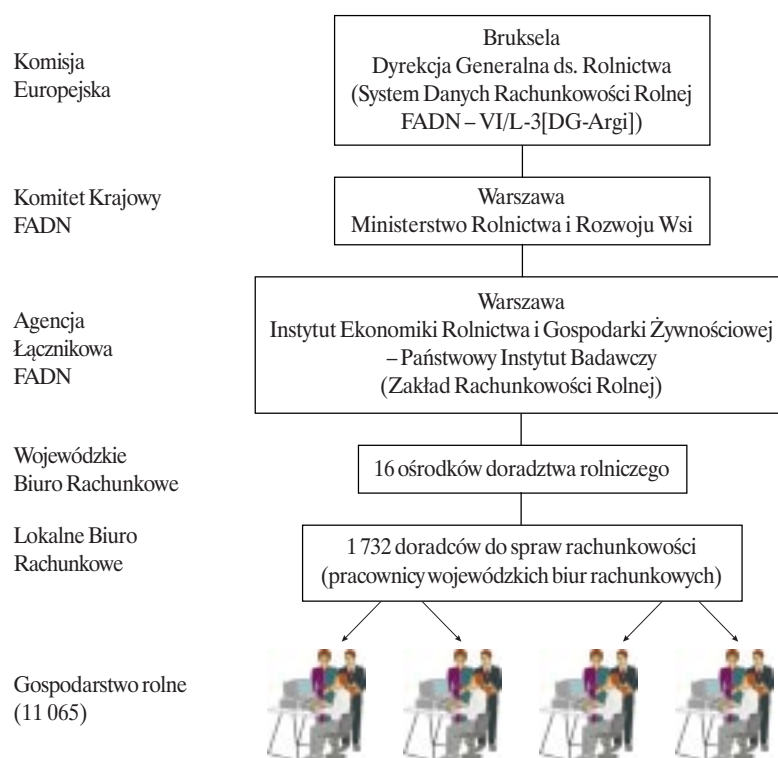
3. Charakterystyka Systemu Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych

W ramach dostosowywania polskiego prawa do *acquis communautaire* Unii Europejskiej, Sejm RP uchwalił 29 listopada 2000 r. ustawę o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 3 poz. 20 z 2001 r. z późniejszymi zmianami). Ustala ona

System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych, którego celem jest określanie rocznych dochodów w gospodarstwach rolnych, dokonywanie analiz ekonomicznych gospodarstw rolnych oraz ocena sytuacji w rolnictwie i na rynkach rolnych.

Ustawa ta szczegółowo precyzuje zadania szczebla centralnego Systemu, do którego należą Komitet Krajowy i Agencja Łącznikowa. W zadaniach dla Agencji Łącznikowej zapisane jest zawieranie umów z biurami rachunkowymi, które dotyczą zbierania danych rachunkowych z reprezentatywnych dla pola obserwacji gospodarstw rolnych wskazanych w dołączonych wykazach.

Rysunek 1.
Struktura organizacyjna Systemu Zbierania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych (Polskiego FADN) w Polsce w 2011 r.



Polski FADN jest nazwą roboczą Systemu Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych. Współpraca uczestników systemu, poczynając od Agencji Łącznikowej poprzez biura rachunkowe, doradców do spraw rachunkowości i rolników, odbywa się na pod-

stawie zawieranych corocznie umów. Wstępnie założono, że kierownik biura rachunkowego szczebla wojewódzkiego będzie zawierał zbiorczą umowę z Agencją Łącznikową dotyczącą zbierania danych z gospodarstw zgodnie z lokalizacją wylosowanych gospodarstw. Ustawa określa, że biuro rachunkowe, z którym będzie zawierana umowa o zbieranie danych rachunkowych, musi gwarantować obiektywne i rzetelne przekazywanie danych rachunkowych. Funkcję biur rachunkowych we wszystkich 16. województwach pełnią wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, od 1.08.2009 r. podległe władzy samorządowej szczebla wojewódzkiego. Natomiast funkcję lokalnych biur rachunkowych sprawuje według stanu z 2011 r. 1 732. doradców do spraw rachunkowości zatrudnionych w ośrodkach doradztwa rolniczego.

Ustalony rozmiar próby Polskiego FADN, zaakceptowanej przez Komisję Europejską liczy 12 100 gospodarstw o wielkości ekonomicznej równej co najmniej 2 ESU. To oznacza, że jedno gospodarstwo rolne z próby reprezentuje średnio ponad 62 gospodarstwa znajdujące się w polu obserwacji Polskiego FADN.

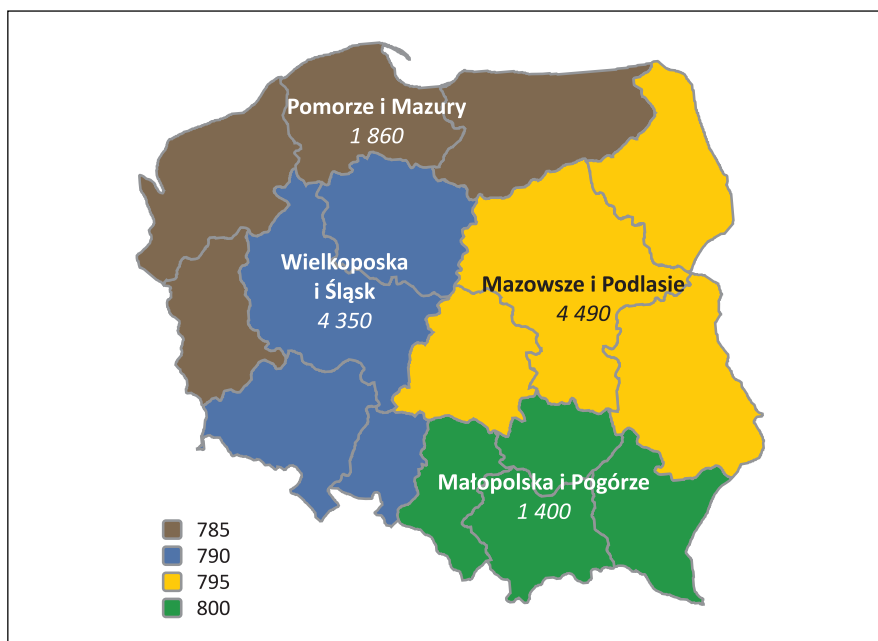
Dane zawarte w tabeli 1 w sposób bardziej wyobraźalny ilustrują minimalną wielkość ekonomiczną gospodarstwa rolnego znajdującego się w polu obserwacji Polskiego FADN.

Tabela 1. Ekwiwalent dolnych progów wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce wg regionów FADN, wyrażony w jednostkach fizycznych działalności rolniczych (wg SGM „2002”)

Działalność	Region FADN	Jednostka miary	Wartość SGM w PLN	Wartość SGM w EUR	Ekwiwalent 2 ESU
Pszenica zwyczajna	Pomorze i Mazury	ha	1 413	355,56	3,37
	Wielkopolska i Śląsk	ha	1 435	361,10	3,32
	Mazowsze i Podlasie	ha	1 072	269,75	4,45
	Małopolska i Pogórze	ha	1 055	265,48	4,52
Sady jabłoniowe	Pomorze i Mazury	ha	3 035	763,71	1,57
	Wielkopolska i Śląsk	ha	4 063	1 022,40	1,17
	Mazowsze i Podlasie	ha	6 577	1 655,01	0,73
	Małopolska i Pogórze	ha	3 866	972,82	1,23
Krowy mleczne	Pomorze i Mazury	szt. fiz.	2 446	615,50	1,95
	Wielkopolska i Śląsk	szt. fiz.	2 558	643,68	1,86
	Mazowsze i Podlasie	szt. fiz.	2 204	554,60	2,16
	Małopolska i Pogórze	szt. fiz.	1 585	398,84	3,01
Tuczniaki	Pomorze i Mazury	szt. fiz.	588	147,96	8,11
	Wielkopolska i Śląsk	szt. fiz.	830	208,86	5,75
	Mazowsze i Podlasie	szt. fiz.	766	192,75	6,23
	Małopolska i Pogórze	szt. fiz.	739	185,96	6,45

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 2.
Rozkład próby gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość
w ramach Polskiego FADN wg 4 regionów (obowiązujący od 2010 r.)



Źródło: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1291/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. dotyczące wyboru gospodarstw przekazujących dane do celów określania dochodów gospodarstw rolnych.

Plan wyboru gospodarstw rolnych szczegółowo opisuje próbę gospodarstw statystycznie reprezentatywną dla pola obserwacji Polskiego FADN, ustalonego odrębnie dla każdego z czterech regionów FADN. Liczebność gospodarstw w poszczególnych regionach jest silnie zróżnicowana zarówno w ujęciu globalnym, jak i w układzie warstw ustalonych według wielkości ekonomicznej i typu rolniczego. Powodem tego zróżnicowania jest zarówno różna liczebność gospodarstw, jaki i różna struktura agrarna.

Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Rady, na każdym państwie członkowskim UE spoczywa obowiązek dostarczania do FADN danych rachunkowych z odpowiedniej liczby gospodarstw rolnych w związku z tym podstawowym celem Polskiego FADN jest dostarczenie danych rachunkowych ze zbioru gospodarstw rolnych stanowiącego statystycznie reprezentatywną próbę dla pola obserwacji Polskiego FADN. Dane z tych gospodarstw w postaci elektronicznych przekazywane za pośrednictwem Internetu do serwera Komisji Europejskiej.

Niezależnie od spełniania nałożonego na każde państwo członkowskie obowiązku dostarczania sprawozdań z określonej liczby towarowych

gospodarstw rolnych do FADN, Polski FADN wyznaczył sobie cele pośrednie do spełnienia, polegające na dostarczaniu danych i wytwarzaniu informacji dla pięciu podstawowych grup beneficjentów.

Wyniki obliczane na podstawie danych rachunkowych Polskiego FADN dostarczane są także dla ośrodków decyzyjnych władz RP. Są one niezbędne przedstawicielom państw członkowskich do negocjowania na forum Komisji Europejskiej narodowych programów wsparcia rolnictwa. Narodowe programy wsparcia muszą uzyskać akceptację przedstawicieli pozostałych państw członkowskich. Wyniki różnych grup gospodarstw rolnych są potrzebne również przedstawicielom rolników do negocjowania z władzami RP warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych, a także do formułowania wniosków kierowanych do przedstawicieli Polski w Komisji Europejskiej, dotyczących narodowych programów wsparcia określonych grup gospodarstw rolnych. Zbierane dane dostarczane są również dla środowiska naukowo-badawczego. Dane rachunkowe z gospodarstw rolnych stanowią bazę empiryczną analiz i weryfikacji hipotez. Polski FADN ma za zadanie także dostarczać dane pracownikom zajmującym się udzielaniem porad rolnikom uczestniczącym w Polskim FADN.

W świetle dotychczasowych doświadczeń prowadzenie rachunkowości dostarcza również rolnikowi szeregu korzyści, do których należą między innymi podwyższenie wiedzy z zakresu ekonomiki i zarządzania. Doświadczenia rolników prowadzących rachunkowość m.in. we współpracy z pracownikami IE-RiGŻ-PIB wskazują, że gospodarowanie „z ołówkiem w rękę” istotnie poprawia jakość podejmowanych decyzji w gospodarstwie, a w rezultacie uzyskiwane wyniki, zarówno w wymiarze technologicznym jak i ekonomicznym.

Znacznie częsty kontakt z doradcą aniżeli innych rolników spoza Polskiego FADN daje możliwość pozyskiwania szczegółowych porad, informacji na tematy związane z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego oraz inne pokrewne. Ocenia się, że z ogólnego czasu wizyty doradcy u rolnika prowadzącego rachunkowość dla Polskiego FADN, średnio około 20 % przypada na rachunkowość, a pozostała część na dyskusję i informacje odnoszące się do gospodarstwa i jego otoczenia ekonomicznego. Dane ewidencjonowane w ramach tej rachunkowości dostarczają rolnikowi twardą empiryczną podstawę wytwarzania informacji służących do bieżącej oceny wyników, kontroli dokonanych rozliczeń z odbiorcami produktów gospodarstwa i z dostawcami materiałów, porównania uzyskanych wyników z planowanymi.

Szczególne znaczenie informacji w sprawie kształtowania się wyników w stosunku do planowanych ujawnia się w przypadku gospodarstw zadłużonych. W przypadku utraty przez rolnika możliwości spłaty kredytu – nawet nieoprocentowanego, może nastąpić upadłość gospodarstwa. Taka sytuacja nadaje olbrzymiego znaczenia bieżącej analizie odchyleń pomię-

dzy danymi zawartymi w sprawozdaniach o przepływie pieniędzy a opracowanym planem. Przeprowadzanie analizy odchyień uzyskiwanych wyników od planowanych i podejmowanie na ich podstawie właściwych środków zaradczych zapobiega powstawaniu zjawiska „kuli śniegowej” w gospodarstwie.

Analiza przepływu pieniędzy możliwa jest pod warunkiem systematycznego ewidencjonowania wpłat i wypłat pieniężnych w 12 kolejnych miesiącach roku kalendarzowego w odpowiednio skonstruowanych tabelach. Taka ewidencja dostarcza danych umożliwiających wykonanie sprawozdania obrazującego wielkość i strukturę rodzajową strumieni pieniędzy wpływających i wypływających z gospodarstwa rolnego. Sprawozdanie to uzyskuje większą wartość poznawczą, gdy obrazuje, ile pieniędzy dostarczyła oraz ile wykorzystywała każda z trzech wydzielonych działalności gospodarstwa rolnego, a mianowicie: działalność operacyjną, inwestycyjną, działalność finansową. Takie zestawienie danych umożliwi obliczenie sald (różnicy między kwotą wpłat i wypłat) z poszczególnych rodzajów działalności. Szczególnie ważną w tym przypadku jest informacja, ukazująca realizację finansowego celu funkcjonowania gospodarstwa rolnego, to jest dochodu pieniężnego (nadwyżki kwoty wpłat i wypłat z działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego).

Z punktu widzenia bieżącego zarządzania gospodarstwem rolnym niezwykle ważną jest znajomość płynności finansowej w ujęciu dynamicznym (w różnych okresach roku). W wielu gospodarstwach kwoty bieżącego dopływu pieniędzy (wpłat) nie pokrywają się z kwotami wypłat, co powodowane jest m.in. sezonowością produkcji i wynikającej z tego sprzedaży. W przypadku braku dopływu środków pieniężnych z innych źródeł może to prowadzić do braku możliwości realizacji wyznaczonego przez rolnika programu produkcji. Utrzymywanie zdolności płatniczej przez gospodarstwo jest szczególnie ważne, gdy spoczywa na nim obowiązek obsługi zadłużenia (spłaty rat kredytu i odsetek).

Użyteczność sprawozdania o przepływie pieniędzy staje się istotnie powiększona, gdy istnieje możliwość porównania zawartych w nim danych z opracowaną wcześniej prognozą przepływu pieniędzy. Na tej podstawie możliwe jest dokonanie oceny stopnia zbieżności realizacji z prognozą. W przypadku stwierdzenia zagrożeń, wcześniejsze ich rozpoznanie zazwyczaj ułatwia podjęcie odpowiednich działań dla ich eliminacji bądź łagodzenia skutków.

Na podstawie danych rachunkowości możliwe jest opracowanie sprawozdania o wynikach działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego w okresie obrachunkowym, nazywanego rachunkiem wyników. Sprawozdanie to dostarcza informacji o wartości i strukturze przychodów i kosztów oraz wartości zrealizowanych nadwyżek ekonomicznych. Generalną zasadą konstrukcji rachunku wyników jest jego przejrzystość i czytelność. Oznacza to, że rachunek powinien zawierać ograniczoną liczbę pozycji. Przychody

informują o wartości uzyskanych korzyści z działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego. Liczba pozycji przychodów w typowym rachunku wyników powinna ograniczać się do 5 indywidualnych pozycji szczegółowych i jednej zbiorczej, obejmującej pozostałe przychody operacyjne gospodarstwa. Dzięki takiemu podejściu, uzyskuje się obraz przychodów z wyróżnieniem pozycji, które mają kluczowy udział w uzyskanych korzyściach.

Koszty uwzględniane w rachunku wyników odzwierciedlają wartości poniesione na działalność operacyjną. Typowy rachunek wyników gospodarstwa rolnego powinien być ograniczony do 15. pozycji rodzajowych kosztów. Dla ułatwienia analizy konieczne jest kierowanie uwagi na koszty kluczowe. Są nimi koszty obejmujące 3-4 główne kategorie kosztów działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego, stanowiące łącznie powyżej 50% wszystkich kosztów poniesionych na działalność operacyjną gospodarstwa. W niektórych gospodarstwach rolnych może wystąpić tylko jeden składnik w grupie kosztów kluczowych, bo może stanowić więcej w strukturze, niż pozostałe koszty razem wzięte. Przykładem takim jest koszt pasz w gospodarstwach specjalizujących się w produkcji żywca drobiowego. Koszty kluczowe zazwyczaj decydują o finansowej efektywności gospodarowania. Zatem nie najważniejsza jest liczba pozycji kosztów kluczowych, lecz uzyskanie odpowiedzi, które rodzaje kosztów mają istotny wpływ na wyniki ekonomiczne działalności gospodarstwa rolnego.

W celu poznania i zrozumienia tendencji kształtowania się przychodów i kosztów warto sięgać do rachunku wyników z lat poprzednich. Informacje takie pomagają w doskonaleniu planowania w gospodarstwie rolnym. Ponadto na podstawie danych z gospodarstw prowadzących rachunkowość w danym okresie obrachunkowym, możliwe jest wykonanie analizy wyników gospodarstwa rolnego na tle grupy gospodarstw podobnych.

Należy wskazać także na inne korzyści bezpośrednio wynoszone z prowadzenia rachunkowości przez rolników. Jedną z nich jest możliwość legitymizacji umiejętności profesjonalnego gospodarowania na podstawie wytwarzanych sprawozdań o osiągniętych wynikach (np: ułatwienia w ustalaniu zdolności kredytowej, podwyższenie stopnia wiarygodności w przypadku ubiegania się o kapitał obcy (np. kredyt z banku)). W obecnych warunkach gospodarstwa rolne w znacznie większym stopniu niż wcześniej korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania, głównie w postaci kredytów krótko- i długoterminowych. Ten sposób pozyskiwania kapitału jest szczególnie przydatny do rozwoju i modernizacji gospodarstw rolnych.

Nabranie nawyku systematycznego prowadzenia i dokumentowania jest bardzo przydatne, a nawet konieczne do prowadzenia różnego rodzaju sprawozdawczości: zużycia rodzajowego nawozów mineralnych, książki przychodów i rozchodów, innej formy ewidencji do określania dochodu podlegającego opodatkowaniu, rozliczania podatku od towarów i usług (VAT).

Dane rachunkowe zbierane w sposób jednolity z gospodarstw rolnych, służą także do tworzenia wspólnych baz danych. Stanowią one podstawę tworzenia zestawień wyników różnych grup gospodarstw. Tak uporządkowane dane wykorzystywane są do sporządzania analiz bieżącej sytuacji różnych gospodarstw, a także do oceny skutków wprowadzenia zmian w polityce rolnej. Wykonywane rachunki ekonomicznych wyników działalności różnych grup gospodarstw rolnych dają podstawę do określania wpływu polityki rolnej, a także porównań gospodarstw rolnych o różnej strukturze własności czynników wytwórczych. Zatem obok korzyści bezpośrednich można odnotować pośrednie, uzyskiwane przez rolników prowadzących rachunkowość, jakimi mogą być lepsze warunki makroekonomiczne gospodarowania, tworzone przez decydentów w ramach programów narodowych czy też w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Powszechnie wiadomo jest, że rodzaj i jakość podejmowanych decyzji przez ośrodki decyzyjne władzy zależy nie tylko od jej woli politycznej, ale także od posiadania rzetelnej, aktualnej wiedzy o podmiocie, w odniesieniu do którego decyzje są podejmowane. Jednocześnie ośrodki decyzyjne jako dysponenci środków publicznych (głównie budżetowych) kierowanych do gospodarstw rolnych w postaci subwencji i dotacji celowych powinni mieć obiektywną podstawę dla dokonywania oceny efektów, a także skuteczności podjętych działań wspomagających.

Na podstawie danych rachunkowych uzyskanych z gospodarstw prowadzących rachunkowość dla potrzeb Polskiego FADN, możliwe jest obliczanie odpowiednich wskaźników relacji, dających empiryczną podstawę do określenia standardowych nadwyżek ekonomicznych określonych gospodarstw rolnych z wykorzystaniem danych ilościowych dotyczących powierzchni zasiewów i pogłównia zwierząt z tych gospodarstw. Jedną z możliwości wykorzystania wskaźników relacji wyznaczonych na podstawie bazy danych Polskiego FADN jest określenie szacunkowego dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego, w którym nie jest prowadzona rachunkowość. Dla oszacowania zrealizowanego dochodu w takim gospodarstwie niezbędne jest ustalenie rozmiarów fizycznych jego działalności rolniczej na podstawie struktury powierzchni uprawianych roślinnych oraz stanu ilościowego utrzymywanych grup zwierząt. Dane o fizycznym rozmiarze działalności gospodarstwa służą do obliczenia wartości Standardowej Nadwyżki Bezpośredniej tworzonej w gospodarstwie oraz jego wielkości i typu rolniczego według Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych. Mnożąc wskaźnik relacji dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego i wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej, obliczony według danych Polskiego FADN, przez obliczoną wartość standardowej nadwyżki bezpośredniej określonego gospodarstwa rolnego, uzyskujemy szacunkową wartość zrealizowanego dochodu przez to gospodarstwo w analizowanym roku.

Tabela 2. Rachunek wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej za 2009 r. dla gospodarstwa rolnego położonego w woj. pomorskim.

L.p.	Działalność	J.m.	Ilość	Współczynnik SGM '2004 w zł	Wartość SGM w zł	Struktura wartości SGM w %
1	Pszemica ozima	ha	10	1 564	15 640	8,1
2	Rzepak ozimy	ha	20	1 522	30 440	11,7
3	Rośliny pastewne w uprawie polowej	ha	30	909	0	0,0
4	Kukurydza na kiszonkę	ha	10	1 928	0	0,0
5	Łąka	ha	20	1 605	0	0,0
6	Krowy mleczne	szt	45	3 292	148 140	73,6
7	Cielęta do 0,5 roku	szt	6	306	0	0,0
8	Razem	x	x	x	194 220	100,0

Typologia tego gospodarstwa wykonana według zasad wspólnotowych wykazała, że jego wielkość ekonomiczna wynosi 37,5 ESU, z czego prawie 75% tworzona jest przez krowy mleczne. Te wskaźniki lokują to gospodarstwo w klasie gospodarstw ekonomicznie średnio-dużych (16-40 ESU), ukierunkowanych na produkcję mleka krowiego (powyżej 2/3 całkowitej wartości SGM gospodarstwa pochodzi z krów mlecznych). Na podstawie danych Polskiego FADN z 2009 r. ustalono, że wskaźnik relacji dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego i wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej dla tego zbioru gospodarstw wynosi 0,484.

Po przemnożeniu całkowitej wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej (194 220 zł) przez wskaźnik relacji ustalony dla tego gospodarstwa (0,484) szacunkowa wartość dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego uzyskana w 2009 r. przez to gospodarstwo wyniosła 94 002 zł.

Należy zauważyć, że obecnie jednym wskaźnikiem umożliwiającym określenie standardowego dochodu gospodarstwa rolnego jest wskaźnik dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, ogłaszany corocznie (przed 23 września) przez Prezesa GUS.³

W procedurze funkcjonowania Polskiego FADN przewidziane jest wytwarzanie szeregu standardowych produktów. Wśród tych produktów należy wyróżnić: produkty podstawowe Polskiego FADN, produkty wspomagające kontrolę jakości danych i zarządzanie w gospodarstwie rolnym oraz produkty wytwarzane na podstawie bazy danych Polskiego FADN.

a) „Komputerowa baza danych” jest pierwszym podstawowym produktem Polskiego FADN. Ta baza obejmuje corocznie dane rachunkowe

³ Jest to iloraz dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych, w podsektorze pracodawców i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie i liczby hektarów przeliczeniowych użytków rolnych. W 2009 r. dochód ten został oszacowany na kwotę 1 908 zł.

- z około 12,5 tys. gospodarstw rolnych, spośród których każde charakteryzowane jest zestawem liczącym nawet dwa tysiące danych rachunkowych.
- b) „*Sprawozdanie z gospodarstwa rolnego FADN*” jest kolejnym produktem wytwarzanym w ramach Polskiego FADN. Po zakończeniu okresu obrachunkowego Agencja Łącznikowa każdego z państw członkowskich przygotowuje sprawozdania z gospodarstw rolnych należących do reprezentatywnej próby gospodarstw, zatwierdzonej ostatecznie przez Komisję. Agencje Łącznikowe wszystkich państw członkowskich przesyłają te sprawozdania w postaci plików elektronicznych do Komisji Europejskiej. Zakres i format danych w sprawozdaniu z gospodarstwa rolnego FADN, są precyzyjnie opisane w rozporządzeniu Komisji 868/2008. Dzięki tej regulacji prawnej możliwe jest tworzenie wspólnych zbiorów danych z gospodarstw funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej. Informacje zawarte w sprawozdaniu są uporządkowane według różnych grup tematycznych.
 - c) „*Raport indywidualny gospodarstwa rolnego*” jest produktem wspomagającym kontrolę jakości danych i zarządzanie w gospodarstwie rolnym. Jest wytwarzany dla każdego gospodarstwa uczestniczącego w Polskim FADN, na podstawie danych rachunkowych niewykazujących błędów w procedurze programowego testowania jakości danych z określonego roku obrachunkowego.
 - d) „*Raport porównawczy gospodarstwa rolnego*” jest kolejnym produktem wspomagającym kontrolę jakości danych oraz zarządzanie w gospodarstwie rolnym. Jest on wytwarzany na zamówienie zainteresowanych rolników, dopiero po utworzeniu kompletnej bazy danych Polskiego FADN, za określony rok obrachunkowy. Warunkiem wykonania obliczeń jest przekazanie przez zainteresowanych rolników kryterium podobieństwa gospodarstw porównywalnych (dla utworzenia odpowiedniej grupy gospodarstw) i kryterium dobroci (dla podzielenia gospodarstw porównywanych na grupę, która uzyskała wyniki najwyższe, średnie i najniższe).
 - e) „*Raport dynamiczny gospodarstwa rolnego*” umożliwia rolnikom przesłanie i szybką ocenę zmian, jakie zaszły w sytuacji ekonomicznej gospodarstwa w okresie obejmującym maksymalnie 5 lat uczestnictwa w Polskim FADN. Raport ma za zadanie również wspomóc doradcę/rolnika w kontroli jakości danych. Raport wytwarzany jest przez biura rachunkowe na zamówienie zainteresowanych rolników. Zalecane jest, aby raport dynamiczny wytwarzany był po zamknięciu roku obrachunkowego (czyli po wysłaniu danych do Komisji Europejskiej).
 - f) „*Wyniki Standardowe Polskiego FADN*” są produktem wytwarzanym na podstawie bazy danych Polskiego FADN. Opracowane wyniki są w pełni zgodne z kategoriami ekonomicznymi, prezentowanymi w Wynikach Standardowych FADN wytwarzanej w Dyrekcji Generalnej do Spraw Rolnictwa UE (DG-AGRI). Wyniki Standardowe zawierają ok. 110 zmien-

nych charakteryzujących sytuację ekonomiczno-finansową gospodarstw rolnych w określonym roku obrachunkowym. Ze względu na obowiązujące zasady upowszechniania danych FADN dopuszczalne jest prezentowanie wyników z grupy obejmującej co najmniej 15 gospodarstw. Wyniki Standardowe obliczone dla Polski i czterech regionów FADN są średnimi dla całego pola obserwacji Polskiego FADN. Każde gospodarstwo rolne z próby, prowadzące rachunkowość w ramach Polskiego FADN reprezentuje pewną liczbę podobnych gospodarstw ze swojej warstwy (dla przykładu 149 gospodarstw o typie rolniczym „specjalizujące się w chowie krów mlecznych” reprezentuje 4 309 gospodarstw mlecznych znajdujących się w polu obserwacji regionu Wielkopolska i Śląsk).

Tabela 3. Fragment Wyników Standardowych prezentujący rachunek dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego

Symbol	Zmienna	j.m.	Razem	Bardzo małe (<4ESU)	Małe (4-<8 ESU)	Średnio małe (8-<16 ESU)	Średnio duże (16-<40 ESU)	Duże (40-<100 ESU)	Bardzo duże (>=100 ESU)
SE131	Produkcja ogółem	zł	87 236	32 985	53 596	97 783	210 071	487 699	2 911 342
SE275	Zużycie pośrednie	zł	59 770	23 583	37 067	65 040	139 266	312 865	2 120 886
SE600	Saldo dopłat i podatków dot. dział. operacyjnej	zł	18 103	9 402	12 884	18 704	35 487	81 452	549 160
SE410	Wartość dodana brutto	zł	45570	18 804	29 413	51 448	106 292	256 285	1 339 616
SE360	Amortyzacja	zł	15 142	8 166	11 253	18 247	31 759	62 538	273 224
SE415	Wartość dodana netto	zł	30 428	10 638	18 160	33 201	74 533	193 748	1 066 392
SE365	Koszty czynników zewnętrznych	zł	6 508	1 168	2 097	4 050	10 142	36 630	685 049
SE405	Saldo dopłat i podatków dot. dział. inwestycyjnej	zł	-307	-80	-414	-317	-427	885	-12 629
SE420	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	zł	23 612	9 390	15 650	28 834	63 964	158 003	368 714

Źródło: Wyniki Standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Wyniki Standardowe obliczone dla indywidualnych gospodarstw rolnych, gospodarstw rolnych z osobowością prawną oraz gospodarstw eko-

logicznych są średnimi arytmetycznymi odnoszącymi się do zbioru, z którego były one wyliczone. Oznacza to, że otrzymane wyniki stanowią źródło informacji o potencjale wytwórczym i efektach gospodarowania gospodarstw zawartych w opracowaniu i nie mogą być podstawą do wyciągania wniosków uogólniających sytuację ekonomiczną ogółu gospodarstw o tych profilach działalności w Polsce (np. Wyniki Standardowe obliczone dla gospodarstw rolnych z osobowością prawną uczestniczących w Polskim FADN w 2008 roku są średnimi arytmetycznymi z próby 172 gospodarstw rolnych, w których przeprowadzono Badanie Dochodów Gospodarstw Rolnych 2008). Nie są to zatem wyniki reprezentatywne dla tego typu gospodarstw w Polsce lub jednego z czterech makroregionów FADN.

g) „Parametry techniczno-ekonomiczne” są gatunkowo innym produktem Polskiego FADN, corocznie wytwarzanym na podstawie bazy danych w grupach gospodarstw rolnych tworzonych według różnych kryteriów podziału. W opracowaniu zaprezentowano dane dotyczące struktury zbiorów, wysokości plonów, cen uzyskiwanych przy sprzedaży plodów rolnych, a także wskaźniki i mierniki określające kondycję finansową badanych gospodarstw oraz wyposażenie w czynniki wytwórcze. Wyniki posłużyć mogą do analiz poszczególnych grup gospodarstw, do planowania oraz oceny zasadności zmiany profilu czy też powiększenia gospodarstwa. Publikacja zawiera 142 parametry prezentujące wyniki uzyskane przez poszczególne grupy gospodarstw. Każdy parametr oznaczony jest 7-znakowym kodem. We wszystkich przypadkach podawana jest także liczebność zbioru gospodarstw.

Dr inż. Lech Goraj jest Kierownikiem Zakładu Rachunkowości Rolnej w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie.

Dr Elżbieta Olewnik jest pracownikiem naukowym IERiGŻ-PIB w Warszawie.

Piśmiennictwo

1. Goraj L., Olewnik E.: *FADN i Polski FADN*. IERiGŻ-PIB. Warszawa 2011.
2. Goraj L., Mańko S.: *Rachunkowość i analiza ekonomiczna w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Difin Sp. z o.o., Warszawa 2009.
3. Wyniki Standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
4. <http://www.fadn.pl/>
5. <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database.cfm>

Wojciech Jagła

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010 a zmiany w KRUS

Na niniejszy artykuł zdecydowałem się pod wpływem zaskakujących komentarzy prasowych opublikowanych w „Rzeczpospolitej”, dotyczących Powszechnego Spisu Rolnego 2010. W jednym z nich czytamy, że: „W ciągu ostatnich ośmiu lat liczba osób pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwie rolnym zwiększyła się o 13 proc.”¹ Jesienią 2010 r. z pracy w gospodarstwie rolnym utrzymywało się ponad 2,2 mln osób. Osiem lat wcześniej, czyli w 2002 r., było ich o 249 tys. mniej. Zaś liczba gospodarstw rolnych w ubiegłym roku wynosiła 2,3 mln, podczas gdy w 2002 r. było ich 2,9 miliona.²

W innym podobnym komentarzu³ poinformowano nas, że: „Do zwiększenia liczby zatrudnionych w rolnictwie mogła się także przyczynić trudna sytuacja na europejskim rynku pracy. Na polską wieś powracają Polacy, którzy kilka lat temu wyjechali do krajów Europy Zachodniej”. Zauważa się, że: „Kryzys i trudna sytuacja na rynku pracy zahamowała migrację do miast. Kolejny zastrzyk ludzi przyniosły powroty z zagranicy tych, którzy próbowali swoich sił w Wielkiej Brytanii czy Irlandii. Dla nich rodzina na wsi i ubezpieczenie w KRUS stanowią atrakcyjną alternatywę wobec drogich miast. Wieś staje się więc też buforem, przechowując tych, którzy nie mogą znaleźć się gdzie indziej”. To, że wieś polska kumuluje w swoim środowisku, zwłaszcza w rolnictwie, utajone bezrobocie, jest znanym od lat problemem. Ale dłaczego powracających z Zachodniej Europy od razu uznaje się za pracujących w rolnictwie i zarazem ubezpieczonych w KRUS, nie bardzo rozumiem. Toteż aby dokonać w miarę obiektywnej oceny tego zjawiska, oparłem ją o wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010⁴ zawarte

¹ *Mniej ziemi, więcej rolników*, Magdalena Kozmana, „Rz”, 11.07.2011 r.

² Tamże.

³ *Wieś stała się ostoją*, Wojciech Romański, „Rz”, 11.07.2011 r.

⁴ *Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 2011. Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010.*

w Raporcie i dane statystyczne KRUS za lata 2002 i 2010.⁵ Przedtem nieco o istocie spisu rolnego, jego celach, podstawach prawnych i rzeczowym zakresie.

Powszechny Spis Rolny 2010

Otóż, Powszechny Spis Rolny 2010, jak informuje Główny Urząd Statystyczny,⁶ został przeprowadzony w dniach 1.09-31.10.2010 r. Jest on pierwszym spisem zrealizowanym od czasu przystąpienia Polski do UE, w tym samym terminie, w takim samym zakresie tematycznym, jak w innych państwach UE. Jego zakres, formę i tryb przeprowadzenia reguluje ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o powszechnym spisie rolnym z 2010 r.⁷

Celem Powszechnego Spisu Rolnego 2010 było:⁸

- dostosowanie informacji z dziedziny rolnictwa w zakresie i terminach określonych przez Komisję Europejską,
- przygotowanie bazy informacyjnej o gospodarstwach rolnych i związanych z nimi gospodarstwach domowych, koniecznej do realizacji krajowej, regionalnej i lokalnej polityki rolnej i społecznej na wsi,
- analiza zmian, jakie zaszły w rolnictwie na przestrzeni lat 2002-2010,
- wykonanie zobowiązań Polski w zakresie dostarczenia informacji dla potrzeb innych niż EUROSTAT⁹ organizacji międzynarodowych (FAO, OECD i inne), aktualizacja pospisowego statystycznego rejestru gospodarstw rolnych i leśnych, a tym samym przygotowanie operatów do różnotematycznych badań reprezentatywnych z zakresu rolnictwa.

⁵ Kwartalna informacja statystyczna. IV kwartał 2002. IV kwartał 2010. KRUS Warszawa 2003 i 2004.

⁶ www.stat.gov.pl/gus/psr.

⁷ Realizację Powszechnego Spisu Rolnego 2010 regulowały jeszcze: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego wykazu danych przewidzianych do aktualizacji i uzupełnienia przez urzędy gmin w wykazie gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 195, poz. 1506); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu rozpowszechniania audycji propagujących idee powszechnego spisu rolnego 2010 r. (Dz. U. 2010 poz. 437); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE Nr 1166/2008 z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88.

⁸ www.sts.gov.pl/gus/psr_PLK_HTML.htm.

⁹ Eurostat – Europejski Urząd Statystyczny powstał w 1972 r. Zajmuje się sporządzaniem prognoz i analiz statystycznych dotyczących UE i EFTA. Analizuje i prognozuje tendencje rozwoju UE.

Powszechny Spis Rolny pełnym badaniem objął ok. 1,7 mln gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych wynoszącej co najmniej 1 ha, prowadzących działalność rolniczą, ok. 10 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha, prowadzących uprawę roślin lub chów zwierząt gospodarskich powyżej określonych progów fizycznych, stanowiących minimalne progi wymagane przez Eurostat. Zaś w badaniu reprezentacyjnym uczestniczyło ok. 150 tys. pozostałych gospodarstw prowadzących działalność rolniczą o powierzchni poniżej 1 ha użytków rolnych i gospodarstw nieprowadzących działalności rolniczej. Ogółem w PSR 2010 badaniem objęto ok. 1,8 mln gospodarstw wobec 3 mln objętych Spisem w 1996 i w 2002 r.¹⁰

Spis dotyczył ogólnej charakterystyki gospodarstw rolnych uwzględniającej:

- cechy adresowe siedziby użytkownika i siedziby gospodarstwa rolnego (m.in. informacje o użytkowniku gospodarstwa, opisanie struktury własnościowej użytków rolnych, działalności rolniczej i innej niż rolnicza prowadzonej w gospodarstwie rolnym),
- użytkowanie gruntów i powierzchni zasiewów; informacje o ogólnej powierzchni gruntów gospodarstwa, w podziale na kategorie użytkowania oraz powierzchni zasiewów poszczególnych upraw rolnych,
- stan i liczebność zwierząt gospodarskich, strukturę pogłównia zwierząt gospodarskich poszczególnych gatunków,
- dane o liczbie ciągników własnych i wspólnych, w podziale na klasy mocy silnika oraz liczbie wybranych maszyn i urządzeń rolniczych,
- zużycie nawozów; dane w czystym składniku o ilości stosowanego nawożenia mineralnego, wapniowego oraz nawożenia organicznego pochodzenia zwierzęcego,
- pracujących w gospodarstwie rolnym; informacje o wielkości i strukturze zasobów pracy w rolnictwie (uwzględniane będą wszystkie osoby wykonujące pracę w gospodarstwie rolnym w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie),
- strukturę dochodów gospodarstw rolnych związanych z użytkowaniem gospodarstw oraz korzystanie z programów wsparcia dla rolnictwa,
- informacje o dochodach z tytułu prowadzenia rolniczej działalności gospodarczej, pozarolniczej działalności gospodarczej, pracy najemnej, emerytur i rent oraz innych źródeł niezarobkowych poza emeryturą i rentą, o fakcie korzystania przez gospodarstwo z płatności do gruntów ornych i programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich,

¹⁰ Na podstawie informacji GUS zamieszczony na stronie głównej – Powszechny Spis Rolny.

- metody produkcji rolniczej (wpływ rolnictwa na środowisko); m.in. informacje o metodach uprawy gleby, zabezpieczania gleby przed wypłukiwaniem składników pokarmowych, zabiegach przeciwerozyjnych, systemach utrzymania zwierząt.

Główny Urząd Statystyczny przewiduje wydanie ośmiu publikacji zawierających wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2010. Dotychczas ukazał się „Raport z wyników PSR 2010”. We wrześniu przygotował następną publikację: „Użytkowanie gruntów”. Do końca października 2011 opracowane zostaną trzy następne („Uprawy rolne i wybrane elementy metod produkcji roślinnej i zwierząt gospodarskich i wybrane elementy metod produkcji zwierzęcej oraz środki produkcji w rolnictwie”). W listopadzie br. zaś przygotowane zostaną publikacje dotyczące „Upraw ogrodniczych”. W kwietniu 2012 r. – „Charakterystyka gospodarstw rolnych” i dopiero w grudniu przyszłego roku „Pracujący w gospodarstwach rolnych”.

Krótko o wynikach powszechnego spisu rolnego w 2002 r.

GUS w raporcie analizującym wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2002,¹¹ w porównaniu z danymi uzyskanymi w pełnym spisie rolnym 1996, odnotował:

- zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych z 3 066,5 tys. do 2 933,2 tys. (o 4,3%), w tym gospodarstw o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha z 2 046,8 do 1 956,1 tys. (o 4,4%)
- wzrost udziału gospodarstw o powierzchni użytków rolnych do 5 ha z 70,2% do 72,4% oraz podmiotów o powierzchni użytków rolnych 20 ha i więcej z 2,8% do 4,1%, tj. odpowiednio o 2,2 pkt i 1,3 pkt, natomiast spadek udziału jednostek o powierzchni użytków rolnych 5-20 ha z 27,0% do 23,7%, tj. o 3,3pkt;
- zmniejszenie o 21% ogólnej liczby gospodarstw rolnych prowadzących działalność gospodarczą (rolniczą i pozarolniczą), przy czym zmniejszenie to jest wynikiem czasowego zawieszenia lub całkowitej rezygnacji z działalności w związku z utrzymującą się od dłuższego czasu trudną sytuacją ekonomiczno-produkcyjną w rolnictwie;
- zmniejszenie ogólnej powierzchni zasiewów z 12,3 mln ha do 10,8 mln, tj. o 12,5%, oraz istotny spadek pogłowia bydła i owiec, wskazujący na zmniejszenie rozmiaru działalności gospodarczej przez sektor gospodarstw rolnych.

¹¹ Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002. GUS. Warszawa 2003 r.

Zmiany wykazane przez GUS znalazły wówczas odzwierciedlenie w statystykach KRUS. Wprawdzie liczba osób ubezpieczonych ogółem w KRUS wzrosła w okresie lat 1996-2002 o 11,5% (z 1 322 tys. do 1 524 tys. osób w 2002 r.). Jednak temu wzrostowi osób ubezpieczonych w KRUS towarzyszył ubytek gospodarstw rolnych powyżej 1 ha, a relatywnie największe ich zmniejszenie odnotowano w grupie obszarowej 5-15 ha, zaś niewielki wzrost w grupie gospodarstw powyżej 20 ha.

Bardziej szczegółowe omówienie zmian w strukturze ubezpieczonych na tle tendencji zachodzących w strukturze obszarowej gospodarstw wykazanych w Powszechnym Spisie Rolnym z 2002 roku przedstawili L. Goraj i W. Jagła.¹² Stwierdzili mianowicie, że zmiany w strukturze osób ubezpieczonych ogółem w KRUS potwierdzają odnotowane przez GUS tendencje, a mianowicie:

- ubytkowi gospodarstw o obszarze 5-20 ha towarzyszył spadek liczby osób ubezpieczonych w gospodarstwach liczących 5-20 ha przeliczeniowych,
- wzrosła liczba osób ubezpieczonych w gospodarstwach poniżej 2 ha przeliczeniowych (o 81,4%), a tendencja ta jest zbieżna ze zmianami w strukturze gospodarstw odnotowanymi przez GUS (111,8%),
- wzrosła o 47,9% (czyli ok. 4,8%) liczba osób ubezpieczonych dobrowolnie, tj. na „wniosek” w gospodarstwach poniżej 1 ha przeliczeniowego.

Powszechny Spis Rolny z 2002 roku dostarczył też niezwykle istotnej informacji: zaledwie około 3% gospodarstw prowadziło działalność rolniczą. Poinformował nadto, że gospodarstwa nie prowadzące tej działalności są średnio około trzykrotnie obszarowo mniejsze od tych, które ją prowadzą.

Podstawowe wyniki Powszechnego Spisu Rolnego w 2010 r.

W okresie pomiędzy spisami rolnymi przeprowadzonymi w 2002 i 2010 r. podstawowe znaczenie dla procesu przemian w rolnictwie polskim miały na celu:

- przygotowywanie tego działu gospodarki do akcesji i dostosowywanie krajowej polityki rolnej do standardów Unii Europejskiej,
- realizację przedakcesyjnych programów pomocowych (lata 2002-2004), a następnie wprowadzenie od 2004 r. narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej.

¹² Ubezpieczenia w Rolnictwie, nr 25 z 2002 roku.

Podstawowe wyniki Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2010 r., w porównaniu z Powszechnym Spisem Rolnym z 2002,¹³ wskazują między innymi na:

- tendencję zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni. Należy również odnotować wzrost udziału w ogólnej liczbie gospodarstw tych podmiotów, które prowadzą działalność rolniczą;
- zmiany w strukturze gospodarstw rolnych, a mianowicie znaczny spadek, o ponad 1/4, gospodarstw najmniejszych o powierzchni 0-5 ha użytków rolnych (UR), spadek liczby gospodarstw o powierzchni 5-20 ha – o 17%, utrzymanie się na zbliżonym poziomie liczby gospodarstw z grupy obszarowej 20-50 ha oraz znaczny wzrost gospodarstw największych o powierzchni 50 ha i więcej – o ponad 34%. Podkreślić przy tym należy, że zmiany te są powolne i odsetek gospodarstw o powierzchni użytków rolnych 15 ha i więcej wynosi zaledwie 9%, podczas gdy odsetek gospodarstw najmniejszych, o powierzchni 0-5 ha, wynosi prawie 70%;
- zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych z działalnością rolniczą głównie na skutek zaniechania prowadzenia tej działalności przez jednostki najmniejsze (spadek o ponad 1/4 liczby gospodarstw o powierzchni 0-1 ha UR i o 14% – o powierzchni 1-2 ha UR). Jednocześnie odnotowano korzystne zjawisko zwiększania się liczby gospodarstw największych prowadzących działalność rolniczą (wzrost o ponad 1/4 liczby gospodarstw o powierzchni 30 ha i więcej, w tym o ponad 40% – gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej UR);
- utrzymanie się zróżnicowania regionalnego struktury gospodarstw rolnych. Nadal województwa południowo-wschodnie charakteryzują się dużą liczbą drobnych gospodarstw rolnych, podczas gdy w województwach północnych występują gospodarstwa największe obszarowo;
- spadek ogólnej powierzchni gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych z 19,3 mln ha do około 18,3 mln ha, a więc o blisko 1,1 mln ha, tj. o 5,5%. Wynika to z przeznaczania gruntów na cele nierolnicze, np. pod zabudowę, inwestycje drogowe itp.;
- zmniejszenie powierzchni użytków rolnych z 16,9 mln ha do 15,5 mln ha. Pomimo tego powierzchnia użytków rolnych przypadająca na 1 mieszkańca utrzymuje się na poziomie ok. 0,4 ha. W ogólnej powierzchni użytków rolnych dominował udział powierzchni zasiewów (68,0%), który w porównaniu do 2002 r. uległ zwiększeniu o ponad 4,3 procent. Nastąpiło to – według GUS – w wyniku dostosowywania struktury upraw

¹³ Główny Urząd Statystyczny; Raport z wyników Powszechny Spis Rolny 2010. Warszawa 2011

- do koniunktury rynkowej wynikającej z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz trendów światowych;
- zmniejszenie liczby pracujących użytkowników gospodarstw rolnych, co jest bezpośrednio wynikiem zmniejszenia się liczby tych gospodarstw. Prawie 2/3 ogółu pracujących użytkowników to osoby w wieku powyżej 44 lat. Struktura wieku tych osób jest bardziej niekorzystna w przypadku kobiet niż mężczyzn. Wyniki PSR 2010 pokazują ponadto, że w ostatnim tygodniu czerwca 2010 r. liczba pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwach rolnych wyniosła 2 304 tys. osób, w tym zdecydowana większość – 2 216 tys. (96,2%) – to pracujący w swoich/rodzinnych gospodarstwach rolnych. W przypadku nakładów pracy ponoszonych w okresie całego roku na wytworzenie produkcji rolnej zbiorowość ta była dwukrotnie większa – 4 537 tys. osób (w tym 449 tys. osób w swoich rodzinnych gospodarstwach rolnych, tj. 98,1%), uwzględnia ona bowiem każdy, nawet najmniejszy, wkład pracy w gospodarstwo rolne w ciągu 12 miesięcy przed dniem referencyjnym spisu, niezależnie czy praca ta była pracą wyłączną, główną czy dodatkową dla każdej z osób;
 - rozkład gospodarstw według powierzchni użytków rolnych, ich rozdrobnienie agrarne – szczególnie gospodarstw indywidualnych oraz sytuacja na lokalnym rynku pracy przekłada się wyraźnie zarówno na strukturę pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwach rolnych w czerwcu 2010 r., jak i na strukturę ludności wnoszącej jakikolwiek wkład pracy w gospodarstwo rolne w ciągu całego roku. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w Polsce nie przekracza 7 ha i jednocześnie gospodarstwa do 7 ha stanowią znaczącą większość, bo aż 3/4 ogólnej liczby gospodarstw rolnych. W gospodarstwach tych ulokowane jest 2/3 ogółu osób wnoszących jakikolwiek wkład pracy w gospodarstwo rolne w ciągu roku. Fakt zatrudniania pracowników najemnych nabiera istotnego znaczenia dopiero w gospodarstwach o powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych (zarówno w gospodarstwach indywidualnych, jak i osób prawnych). Ale relatywnie dużo pracowników najemnych zatrudnionych jest w gospodarstwie do 1 ha przeliczeniowego, więcej nawet niż w gospodarstwach o powierzchni 30-50 ha i 50-100 ha.

Zmiany w KRUS w latach 2002-2008

Nim przestawię zmiany w realizacji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie liczby osób ubezpieczonych i struktury obszarowej

gospodarstw opłacających składki KRUS i osób ubezpieczonych dobrowolnie, czyli na wniosek, zmiany w sferze posiadanej ziemi przez rolników uiszczających składki na ubezpieczenie społeczne rolników itp., wniosek kilka uwag natury metodologicznej. Mianowicie, analizę zmian liczby osób ubezpieczonych i płacących składki KRUS ograniczę do tych, którzy są objęci ubezpieczeniem w pełnym zakresie, czyli ubezpieczeniem emerytalno-rentowym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim. Takie ubezpieczenie, tj. w pełnym zakresie, jest świadectwem faktu, iż praca lub prowadzenie gospodarstwa przez ubezpieczoną osobę stanowi dla niej jedyne lub główne źródło utrzymania.¹⁴ Płatnik takiego ubezpieczenia, czyli posiadacz gospodarstwa rolnego, odpowiada użytemu w spisie terminowi – użytkownik gospodarstwa. Dane dotyczące wielkości gospodarstwa, ilości użytkowanej ziemi i ich struktury w wynikach spisu rolnego ujmowane są w ha fizycznych użytków rolnych. Zaś w statystykach KRUS – w ha przeliczeniowych. Innej możliwości porównania wyników według jednolitego kryterium nie ma. Zresztą zastosowanie różnych miar (hektar fizyczny, hektar przeliczeniowy) nie będzie miało, praktycznie rzecz ujmując, większego wpływu na prawidłowość dokonanej oceny. Warto zwrócić uwagę, że w ostatnich latach z użytkowania w rolnictwie wypadły głównie ziemie najslabsze o niskim wskaźniku bonitacji gleb. W tej sytuacji zatem w skali kraju przeciętny hektar fizyczny jest zbliżony do hektara przeliczeniowego. Natomiast w pewnych regionach, szczególnie górskich i oddalonych od rynku zbytu, hektary przeliczeniowe i fizyczne mogą się istotnie różnić (na ilość ha przeliczeniowych wpływ mają obok ilości i jakości bonitacyjnej gleby ich miejsce położenia w jednym z czterech okręgów podatkowych). Z powszechnego spisu rolnego 2010 w odniesieniu do 2002 wynika, że największą dynamikę spadku odnotowano wśród gospodarstw najmniejszych w grupie obszarowej do 1 ha i 1-5 ha użytków rolnych. Liczba tych gospodarstw zmniejszyła się odpowiednio o 26,8% oraz o 24,8%. Zmniejszyła się również o 17% liczba gospodarstw o powierzchni 5-20 ha UR. W grupie obszarowej o powierzchni 20-50 ha ich liczba utrzymała się na zbliżonym poziomie (zanotowano niewielki o 0,8% wzrost). Istotnie zaś powiększyła się liczba gospodarstw największych o obszarze 50 ha i więcej – o 34,4%. W rozpatrywanym okresie poprawie ulega struktura gospodarstw rolnych. Z 33,3% w 2002 r. do 31,4% w 2010 zmniejszył się udział gospodarstw mniejszych niż 1 ha użytków rolnych i z 39,1% do 37,9% jednostek w przedziale 1-5 ha. Z tym, że w strukturze gospodarstw powyżej 1 ha użytków rolnych udział gospodarstw 1-5 ha zmalał z 58,6%

¹⁴ Obok obligatoryjnego i dobrowolnego (posiadanie nieruchomości rolnej mniejszej od 1 ha) ubezpieczenia w pełnym zakresie w statystykach KRUS są wykazywane osoby opłacające tylko składkę emerytalno-rentową i dobrowolną składkę wypadkową.

do 55,2%¹⁵. Jednak mimo zaistniałych pozytywnych zmian w strukturze gospodarstw rolnych wciąż zdecydowanie dominują gospodarstwa drobne do 5 ha użytków rolnych. Wg danych powszechnego spisu rolnego 2010 liczba gospodarstw powyżej 1 ha w latach 2002-2010 zmalała o 20,1%. Tymczasem z tabeli 2 (w załączeniu) wynika, że posiadaczy takich gospodarstw płacących składki KRUS ubyło w tym okresie o 4,4%, ubezpieczonych zaś o 5,1%. Porównując te zmiany, tj. ubytek gospodarstw stwierdzony w ramach spisu rolnego i niższy ubytek płatników i ubezpieczonych wykazany w statystykach KRUS, nie świadczy to jeszcze negatywnie o zachodzących zmianach. To, że ubytek ten jest wolniejszy wynika z faktu, że dla osób płacących składki i ubezpieczonych w KRUS praca i prowadzenie gospodarstwa jest na ogół głównym źródłem utrzymania. Zatem tak znaczący ubytek gospodarstw rolnych zanotowany przez Spis Rolny jest wynikiem rezygnacji z ich prowadzenia przez dwuzawodowców, co jest jak najbardziej pozytywną tendencją. Natomiast kierunek zmian w strukturze płatników składek KRUS tylko w części pokrywa się ze zmianami w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych wykazanych w spisie rolnym. Mianowicie, tak jak w spisie statystyki KRUS informują, że w grupie 1-5 ha zarówno udział płatników jak i ubezpieczonych jest zbliżony do wykazanego przez GUS. Podobnie w przedziale 5-10 ha (w strukturze obszarowej GUS jest ich 21,8%, płatnicy składek takich gospodarstw stanowili zaś w 2010 r. 23,6%). W kolejnej grupie obszarowej w 2010 r. odpowiednio 13,7% (GUS) i 14,3% (KRUS). Ale już w następnych grupach 20-50 ha i powyżej 50 ha odsetek tych gospodarstw wykazany w spisie rolnym jest wyższy. I tak gospodarstwa 20-50 ha stanowią 6,2% udziału, płatnicy składek – 5,7%, powyżej 50 ha stosownie 1,7% i 1,3%. Paradoksalnie zaś odsetek rolników opłacających w 2010 r. składki KRUS był w tych grupach najniższy. W przedziale 20-50 ha składki opłacało 53,8% posiadaczy tej grupy, a w gospodarstwach powyżej 50 ha zaledwie 44,4%, czyli relatywnie najmniej płatników składek na ubezpieczenie społeczne jest w największych gospodarstwach. Zastanawiające tym bardziej, że o ile spośród ogółu 1 563 tys. gospodarstw rolnych powyżej 1 ha użytków rolnych w 2010 r. składki w pełnym zakresie opłacało 918 6 tys. posiadaczy, czyli 58,8%, to w grupie 1-5 i 5-10 najwięcej, bo odpowiednio 59,4% i 60,5% rolników opłacało składki KRUS (tabela 5).

W raporcie z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2010 podkreśla się, że w ubiegłym roku średnia wielkość gospodarstwa rolnego wyniosła 6,82 ha użytków, tj. o 18,4% więcej niż w 2002 r. Natomiast średnia powierzchnia gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha UR liczyła 9,79 ha (wzrost o 16%). Ale już średnia powierzchnia użytków rolnych w gospo-

¹⁵ Tabela 1. Liczba gospodarstw według grup obszarowych użytków rolnych w latach 2002 i 2010 (w załączeniu).

darstwach prowadzących działalność rolniczą wyniosła 7,92 ha, w gospodarstwach powyżej 1ha UR 9,96 ha (wzrost o 7,9%). Nasuwa się naturalne pytanie o powierzchnię gospodarstwa „krusowskiego”. W 2010 r. liczyła ona 6,81 ha UR i była większa o 17,4% niż w 2002 r. Natomiast nie można z braku danych przedstawić średniej powierzchni gospodarstw powyżej 1 ha i średniej powierzchni gospodarstw prowadzących działalność rolniczą. Można mniemać, że średnia powierzchnia gospodarstwa „krusowskiego” to powierzchnia odpowiadająca jednostce prowadzącej działalność rolniczą. A jeżeli tak, to jest ona aż o 14,1% niższa od średniej krajowej (7,92 ha) ustalonej w PSR 2010. Na ową dysproporcję niewątpliwie ma wpływ fakt, że w gospodarstwach największych, powyżej 20 ha użytków rolnych odsetek rolników ubezpieczonych w KRUS jest najniższy. Z całą pewnością znaczenie ma jeszcze inne zjawisko. Otóż w dwóch województwach małopolskim i podkarpackim na przestrzeni analizowanych lat nastąpił nieuzasadniony wzrost rolników płacących składki KRUS (o 6,8% małopolskie i o 7,5% podkarpackie), czyli tam gdzie jest najbardziej rozdrobniona struktura agrarna w kraju. W pozostałych zaś, o korzystniejszej strukturze agrarnej, obserwuje się spadek liczby płatników składek i ubezpieczonych. Największy w województwie opolskim o 14,5%. Spadek liczby rolników ubezpieczonych w KRUS i to wyraźny notuje się w tak rozwiniętym – jak na warunki krajowe – rolnictwie województwa wielkopolskiego (o 5,9%), kujawsko-pomorskiego o 10,7%, czy w typowo rolniczym, jakim jest podlaskie (o 7,0%).

Problem rolników ubezpieczonych dobrowolnie, czyli na wniosek

Tę niższą średnią gospodarstwa „krusowskiego” od ogółu gospodarstw prowadzących działalność rolniczą w badanym okresie zaniżał też prawie że żywiołowy przyrost ubezpieczonych w gospodarstwach poniżej 1 ha użytków rolnych (tabela 5).

Ich przyrost w tych gospodarstwach w latach 2002-2010 miał miejsce w 14 województwach. Największy – w województwach podkarpackim o 56,5%, w świętokrzyskim o 52,5%, w lubelskim o 47,8% i w małopolskim o 36,6%. Jedynie w woj. opolskim nastąpił istotny spadek ubezpieczonych na wniosek o 27,3%. Między innymi, ten wymieniony wyżej bardzo duży przyrost ubezpieczonych na wniosek w woj. lubelskim spowodował, że ogólna liczba osób ubezpieczonych w pełnym zakresie w tym województwie pozostała na tym samym poziomie co w 2002 r., czyli ubytek ubezpieczonych w gospodarstwach rolnych powyżej 1 ha zastąpili ubezpieczeni na wniosek czyli z gospodarstw poniżej 1 ha. Podobnie było w województwach

lubuskim i świętokrzyskim (tabela 5). W skali ogólnokrajowej posiadacze gospodarstw poniżej 1 ha przeliczeniowego stanowili 11,7%¹⁶ ogółu osób ubezpieczonych w pełnym zakresie. Ale już w woj. małopolskim ubezpieczeni na wniosek stanowili aż 32,7% osób ubezpieczonych w pełnym zakresie, w podkarpackim 16,4%, w śląskim 15,4%. Najmniej zaś w woj. warmińsko-mazurskim i w woj. kujawsko-pomorskim.¹⁷ Dodam jeszcze, że w woj. małopolskim ubezpieczeni na wniosek stanowili aż blisko 35% ubezpieczonych w ten sposób w całym kraju! Niewątpliwie wpływ na tak wysoki udział w woj. małopolskim w strukturze ubezpieczonych rolników osób pracujących i prowadzących gospodarstwa mniejsze od 1 ha mają tamtejsze warunki przyrodniczo-ekonomiczne. Jak wiadomo, znaczny obszar gruntów rolniczych w tym województwie usytuowany jest na terenach górzystych, przy relatywnie wysokim udziale trwałych użytków zielonych. W konsekwencji znacznie więcej użytków rolnych niż w pozostałych rejonach kraju zakwalifikowanych jest do IV, czyli najniższego okręgu podatkowego. Powoduje to, że na przykład 1 ha fizyczny użytków rolnych w IV, a klasie bonitacyjnej w tym okręgu to 0,80 ha przeliczeniowego, zaś w I okręgu – 1,1 ha. 1 ha IV klasy łąk i pastwisk w IV okręgu to 0,55 ha, podczas gdy w pierwszym okręgu 0,75 ha.¹⁸ Ten problem jest też związany z tzw. nieszczelnością przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, czyli możliwością uzyskania taniego ubezpieczenia społecznego w KRUS przez nierolników, czyli przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej. Pisałem już na ten temat kilkakrotnie. Między innymi, zagadnienie to poddaliśmy z dr L. Gorajem dość gruntownej analizie, której rezultaty przedstawiliśmy na łamach kwartalnika w artykule „*Gospodarstwo rolne, prowadzenie działalności rolniczej a obowiązek ubezpieczenia w KRUS*”.¹⁹ Nadmienię, że kwestia tzw. „uszczelnienia” systemu nie ogranicza się do posiadaczy gospodarstw mniejszych niż 1 ha przeliczeniowy. Lecz na przykładzie tej właśnie grupy gospodarstw jest ona najbardziej czytelna i jednoznaczna. Wystarczy zadać tylko jedno pytanie, by bez zbędnych wątpliwości uzyskać jasną odpowiedź. Mianowicie, dlaczego ubywa ubezpieczonych rolników w gospodarstwach większych, tj. od 1 do 20 ha przeliczeniowych, a przybywa właśnie w tych najmniejszych, poniżej 1 ha. Bo jeżeli rolnicy, a raczej ich następcy, rezygnują z prowadzenia większych gospodarstw, to jaki motyw przyświeca tym, którzy ubezpieczają się z tytułu posiadania nieruchomości rolnej mniejszej od 1 ha? Na pewno nie dochodowy, a zdecydowanie kosztowy, tj. tanie ubezpieczenie w KRUS. Ubezpieczony nabywca tak małej nieruchomości zabezpiecza sobie też bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne, które

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie danych Biura Ubezpieczeń C/KRUS.

¹⁷ Na podstawie tabeli 24 Kwartalnej informacji statystycznej IV kwartał 2010 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst ujednolicony) stan prawny na 1 stycznia 2011 r.

¹⁹ Kwartalnik „Ubezpieczenia w Rolnictwie” Nr 25/2005 KRUS Warszawa.

dla osoby niepracującej i nie prowadzącej działalności rolniczej lub pozarolniczej wynosi obecnie ok. 320 zł miesięcznie. To, że „nieszczęśliwość” systemu to nie tylko domena posiadaczy poniżej 1 ha przeliczeniowego, świadczy porównanie zmian w grupie 1-5 ha i 5-10 ha. Na przestrzeni lat 2002-2010 w pierwszej grupie ubyło w tym okresie 7,1% płatników składek, w tej drugiej zaś aż 13,7%. Wynika przeto, że posiadacze gospodarstw rolnych do 5 ha jakby bardziej powstrzymywali się z rezygnacją z działalności rolniczej od posiadaczy w grupie 5-10 ha. Sądzę jednak, że jest odwrotnie, więcej rzeczywistych rolników ubywało w tych mniejszych, jednak w ich miejsce posiadanie gospodarstw przejmowali nierolnicy,²⁰ z prostych powodów, wszak łatwiej i taniej można nabyć drobniejszą nieruchomości rolniczą. To jedna z przyczyn, inna zaś, że następcy przejmowali gospodarstwa rolne na własność, ale nie podejmowali się jego prowadzenia. Wprawdzie w grupie obszarowej 1-5 ha obserwuje się większą tendencję do prowadzenia przez rolników działów specjalnych,²¹ lecz ich liczba nie ma większego wpływu na wymienioną sytuację tj. na mniejsze ubytki posiadaczy od wykazanych w przedziale 5-10 ha. Uważam, że w obecnych warunkach dalsze utrzymywanie możliwości ubezpieczenia się w KRUS dobrowolnie „na wniosek” jest anachronizmem. Było ono uzasadnione w dacie wprowadzania w życie obecnej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, która zmieniła wielkość normatywną gospodarstwa rolnego powodującego obowiązek ubezpieczenia społecznego i opłacania składek przez posiadaczy gospodarstw rolnych.

W poprzednich przepisach obowiązek ubezpieczenia rodziło posiadanie nieruchomości rolnej powyżej 0,5 ha użytków rolnych; w obecnej – powyżej 1 ha przeliczeniowego. Ubezpieczenie dobrowolne zatem dawało prawo do kontynuowania ubezpieczenia społecznego rolników wszystkim dotychczasowym posiadaczom, którzy mieli gospodarstwa mniejsze od 1 ha przeliczeniowego i którzy opłacali dotychczas, tj. do 31 grudnia 1990 r., składkę ubezpieczeniową obligatoryjnie. Chroniło zatem ich prawo nabyte. W zastosowaniu tej możliwości – moim zdaniem – popełniono zasadniczy błąd, gdyż prawo do ubezpieczenia na wniosek winno być ograniczone wyłącznie do rolników, którzy obligatoryjnie byli ubezpieczeni w systemie rolniczym na podstawie przepisów poprzedniej ustawy tj. z 14 grudnia 1982 r. i nie posiadali gospodarstwa o wielkości określonej nową ustawą. Moim zdaniem, przepis dotyczący dobrowolnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego przez posiadaczy nieruchomości rolnej poniżej 1 hektara przeliczeniowego należy bezwzględnie zlikwidować. Z tym – co zrozumiałe

²⁰ W 2010 r. zanotowano nieznaczny spadek ubezpieczonych na wniosek o 2,2% w stosunku do 2009 r.

²¹ W grupie obszarowej 1-5 ha wg stanu na dzień 31.12.2010 r. było 4 875 płatników składek KRUS posiadających dział specjalny. W grupie 5-10 ha było 1 496.

– osoby dotychczas ubezpieczone z racji prowadzenia lub pracy w takim gospodarstwie zagwarantowane by miały prawo jego kontynuacji nawet z racji przerw spowodowanych okresowym wyłączeniem z KRUS wskutek sezonowego lub dłuższego zatrudnienia. Na pocieszenie należy dodać, że w 2010 r. zanotowano po raz pierwszy od lat spadek ubezpieczonych na wniosek (o 2,2%). W pierwszym półroczu br. obserwujemy nieznaczny, dalszy spadek osób ubezpieczonych w tych gospodarstwach.

Pracujący w gospodarstwach rolnych

Dane PSR 2010 o pracujących dotyczą gospodarstw indywidualnych, gospodarstw rolnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które w okresie spisu prowadziły działalność rolniczą. Do pracujących zaliczono wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia:

- wykonywały pracę przez co najmniej 1 godzinę (jako pracownik najemny pomagały w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa),
- nie wykonywały pracy z powodu choroby, urlopu, warunków atmosferycznych itp.) ale formalnie miały pracę jako pracownicy najemni lub pracujący na własny rachunek.

W raporcie zaznaczono, że ze względu na nieco inny sposób zadawania niektórych pytań w formularzu spisowym, pełna porównywalność wyników dotyczących pracujących w spisie z 2002 r. i z 2010 r. nie jest możliwa.

Zmiany w ilości pracujących w gospodarstwach indywidualnych w latach 2002 i 2010 przedstawia poniższe zestawienie:

Rodzinna siła robocza w tys. osób

razem	użytkownicy	współmałżonkowie	pozostali członkowie rodziny
2002			
4 261	2 165	1 114	982
2010			
4 449	1 854	1 078	1 517*
2010/2002			
104,4	85,6	96,7	154,5

* Uwzględniono członków rodziny użytkownika gospodarstwa rolnego wnoszącego wkład pracy w gospodarstwo rolne (bez wynagrodzenia), którzy:
 – mieszkali z użytkownikiem, ale nie tworzyli z nim wspólnego gospodarstwa domowego;
 – nie mieszkali z użytkownikiem.

W uwagach metodycznych do spisu rolnego poinformowano, że przez użytkownika gospodarstwa rolnego rozumie się osobę fizyczną (także osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej), faktycznie użytkującą gospodarstwo rolne, niezależnie od tego, czy jest właścicielem, dzierżawcą tego gospodarstwa czy też użytkuje je z innego tytułu i niezależnie od tego, czy grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego są położone na terenie jednej czy kilku gmin. Porównania wg danych spisu rolnego z odpowiednimi danymi dotyczącymi pracujących czyli ubezpieczonych w KRUS za lata 2002 i 2010 nie da się w pełni przeprowadzić.

Do 2007 r. KRUS nie ewidencjonowała ubezpieczonych w podziale na liczbę rolników, współmałżonków i domowników. Wszyscy oni byli wykazywani jako ubezpieczeni. Z tym że jedynie liczbę płatników składek KRUS można uznać za tożsamą z liczbą użytkowników. Dopiero od 2008 r. statystyki KRUS wykazują liczbę ubezpieczonych w podziale na liczbę ubezpieczonych rolników, współmałżonków i domowników.

Jeżeli w latach 2002-2010 liczba użytkowników wg przeprowadzonych spisów rolnych ubyła o 14,4%, to liczba płatników składek tylko o 4,4%. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenie, że ubytek gospodarstw i użytkowników niebędących płatnikami składek KRUS był około trzykrotnie większy od ubytku rolników opłacających składki na ubezpieczenie społeczne, czyli od tych, dla których praca i prowadzenie gospodarstwa rolnego stanowiło główne lub jedyne źródło utrzymania. Podobny spadek zanotowano też w liczbie ubezpieczonych (o 5,1%) w latach 2002-2010. O cztery tysiące w gospodarstwach indywidualnych (z 42 tys. do 46 tys.) powiększyła się liczba pracowników najemnych.

Naturalną jest rzeczą, że najwięcej spośród nich zatrudnionych jest w gospodarstwach dużych powyżej 100 ha (13 tys.). Ale następną lokatę w ilości zatrudniania pracowników najemnych zajmują gospodarstwa poniżej 1 ha (6 tys.), które wyprzedzają pod tym względem gospodarstwa 50-100 ha (4 tys. osób). Tak względnie wysoki stan pracowników najemnych w gospodarstwach najmniejszych powodowany jest z całą pewnością prowadzeniem przez nich działów specjalnych. W niektórych z nich nawet więcej niż jednego, biorąc pod uwagę liczbę płatników składek w 2010 r. z tytułu prowadzenia działu specjalnego (5 271). Już ten fakt wskazuje na to, że zamożności rolników nie można ograniczać li tylko do stanu posiadanych użytków rolnych. Także wyższych składek emerytalno-rentowych nie można, jak dotąd, adresować wyłącznie do posiadaczy powyżej 50 ha przeliczeniowych.

Obiektywne porównanie tendencji w ilości pracujących w rodzinnym rolnictwie stwierdzone przez spisy rolne w latach 2002 i 2010 z ilością ubezpieczonych można odnieść wyłącznie do zmian w stanie użytkowników gospodarstw rolnych. Jeżeli chodzi o pozostałe osoby pracujące w indywidualnych gospodarstwach rolnych, to analiza zaistniałych zmian

w latach 2002 i 2010 jest niemożliwa. Jako takiego porównania można jedynie dokonać w stosunku do stanu z 2010 r.

Wśród pracujących, czyli ubezpieczonych w KRUS, wyróżnia się obok rolnika (użytkownika), współmałżonka, domownika. W PSR zaś użytkowników, współmałżonków i pozostałych członków rodziny. Domownikiem ubezpieczonym w KRUS jest osoba bliska rolnikowi (niekoniecznie członek rodziny), która pozostaje z nim we wspólnym gospodarstwie lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego, albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem umową o pracę. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., w kraju było 151 795 domowników, czyli 10,5% ogółu ubezpieczonych w pełnym zakresie. W stosunku do 2008 przybyło ich o 2,2%. Z pewnością w gronie domowników ulokowane jest utajone bezrobocie, ale ich przyrost może być powodowany wyraźnym przyrostem rolników płatników składek w gospodarstwach powyżej 20 ha.

Jeżeli chodzi o pozostałych członków rodziny rolnika pracujących w gospodarstwie rodzinnym wykazanych w PSR 2010, ich udział w rodzinnej sile roboczej (obok użytkowników i ich współmałżonków) stanowił 34,1% (1 517 tys. osób). Z tym że w ich stan wliczono 220 tys. osób, które nie mieszkały z użytkownikiem bądź mieszkały razem, ale nie tworzyły z nim wspólnego gospodarstwa domowego. W tej liczbie jest również uwzględniona młodzież od 15. lat. Są tu zaliczeni wszyscy członkowie rodziny, którzy wykonywali pracę przez co najmniej 1 godzinę w tygodniu. Krótko mówiąc, ujęto wszystkie osoby aktywne w rodzinnym gospodarstwie rolnym, bez względu na to, czy są zatrudnione na stałe poza gospodarstwem, czy są uczniami, czy stale zamieszkują z użytkownikiem gospodarstwa.

W raporcie z wyników PSR 2010 zaznaczono, że 3/4 ogólnej liczby gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa do 7 ha, że w tych gospodarstwach ulokowanych jest prawie 68% ogółu osób wnoszących w nie wkład pracy w ciągu roku. Natomiast w KRUS posiadacze gospodarstw do 7 ha stanowią 71,8% osób płacących składki, zaś ubezpieczeni w tych gospodarstwach (rolnicy, współmałżonkowie, domownicy) – 72,0%.

Przytoczony wskaźnik jeszcze raz potwierdza zaobserwowaną już tendencję, że w strukturze gospodarstw rodzinnych w szybszym tempie ubywają osoby nieubezpieczone w KRUS. Pytanie tylko, czy jest to świadectwem tzw. „petryfikacji” przez KRUS „zacofanej” struktury agrarnej rodzinnego gospodarstwa? Moim zdaniem, nie tyle zacofanego, co złożonego i zróżnicowanego położenia polskich rolników. Generalnie zauważa się, że zmiany w KRUS są racjonalne. Ubywa płatników i ubezpieczonych w gospodarstwach do 20 ha przeliczeniowych. Czy proces ten ma wpływ na poprawę struktury obszarowej rolników ubezpieczonych w KRUS? Ma, bowiem w 2010 r. o 17,4% poprawiła się przeciętna wielkość gospodarstwa rolników ubezpieczonych w Kasie w stosunku do 2002 r. (średnio 6,81 ha).

Uważa się, że faktyczna wielkość gospodarstwa użytkowanego przez rolników ubezpieczonych w KRUS jest większa. Uchodzi ona jednak uwadze oficjalnej ewidencji gruntów, gdyż rosnący udział dzierżaw w strukturze organizacyjnej gospodarstw jest oparty w zdecydowanej większości o umowy ustne. Więcej o zagadnieniach pracujących i nakładach pracy w gospodarstwach rolnych uzyskamy dopiero po opublikowaniu przez GUS kolejnego opracowania analitycznego zapowiedzianego na grudzień 2012 r.

Uwagi końcowe

Przytoczone w niniejszym opracowaniu liczby i wskaźniki dotyczące zmian w strukturze gospodarstw, ich powierzchni oraz pracujących, potwierdzają racjonalne tendencje w całym sektorze rodzinnych gospodarstw rolnych, a także w tej jego części, która podlega przepisom ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, czyli w części mającej na wskroś rodzinny charakter prowadzenia gospodarstwa rolnego jako głównego i często jedyne źródła utrzymania rodziny rolnika.

Analiza odnotowanych zmian w powszechnych spisach rolnych w 2002 i 2010 r., jak i zmian w analogicznym okresie odzwierciedlonych w statystykach KRUS, pozwala stwierdzić, że w zakresie struktury gospodarstw rolnych w Polsce, koncentracji ziemi i liczby osób pracujących (ubezpieczonych) mają racjonalną tendencję, mianowicie:

- ze Spisu Rolnego wynika, że ilość gospodarstw drobnych, poniżej 1 ha, obniżyła się o 26,8%. Zaś powyżej 1 ha zmalała o 20,1%. Z tym, że ubytek w tych gospodarstwach odnotowano we wszystkich grupach obszarowych do 20 ha. Nieznacznie powiększyła się w przedziale 20-50 ha (o 0,8%). Za to zdecydowany przyrost nastąpił w jednostkach powyżej 50 ha, aż o 34,4%;
- natomiast wolniejsze zmiany odnotowano wśród rolników ubezpieczonych w KRUS. Liczba gospodarstw, których posiadacze opłacają składki na ubezpieczenia społeczne, obniżyła się o 5,3%. Zaś w grupach obszarowych podobnie jak w strukturze obszarowej wykazanej przez PSR 2010 nastąpił ubytek gospodarstw do 20 ha przeliczeniowych płacących składki, aczkolwiek ten spadek nie był tak intensywny i mieścił się w granicach 13,7% (5-10 hap)-5,5% (10-20 hap). Nastąpił za to zdecydowany przyrost płatników składek w gospodarstwach 20-50 hap o 29,3%. W największych, tj. powyżej 50 hap, liczba gospodarstw, których posiadacze opłacają składki na ubezpieczenia społeczne, prawie się podwoiła (wzrost o 90,5%);
- odnotowuje się korzystne zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw zarówno w tych poddanych analizie zawartej w raporcie z wyników PSR, jak i w strukturze płatników składek KRUS. W gospodarstwach powy-

- żej 1 ha (1 hap) zmalał udział gospodarstw w przedziale 1-5 ha (hap). Mniej więcej w pozostałych grupach obszarowych tendencje były podobne, z tym że przyrost płatników, czyli gospodarstw opłacających składki w grupach 20-50 ha i powyżej, był zdecydowanie wyższy aniżeli ten odnotowany w raporcie z wyników PSR;
- wbrew prasowym doniesieniom, nastąpił spadek osób pracujących w gospodarstwach rolnych wśród jego użytkowników i ich małżonków. Odpowiednio o 14,4% (użytkownicy) i 3,3% (współmałżonkowie). Także w strukturze ubezpieczonych w KRUS miał miejsce spadek o 4,4% wśród płatników (użytkowników) i o 5,1% ubezpieczonych (razem rolników, współmałżonków i domowników). Przybyło zaś nieznacznie o 2,2% domowników;
 - odnotowany zaś, a sygnalizowany przez prasę, wzrost pracujących w gospodarstwach rolnych stwierdzony przez PSR 2010 w swej istocie spowodowany został 54,5% przyrostem pracy wykonywanej przez pozostałych członków rodziny rolnika. Lecz do tej relacji należy podchodzić bardzo ostrożnie, gdyż na ów przyrost miały – o czym zresztą sygnalizują organizatorzy spisu rolnego – zmiany metodologiczne zastosowane w spisie rolnym z 2010 r. w stosunku do 2002 r. Poza tym w krąg pracującej w gospodarstwie rolnym rodziny wliczono wszystkich, którzy wnosili co najmniej 1 godz. pracy tygodniowo bez względu na to, czy zamieszkiwali razem czy osobno, czy prowadzili wspólne gospodarstwo domowe, czy nie (warunki wymagane od domownika rolnika ubezpieczonego w KRUS). Do pracujących zaliczono też młodzież od 15 lat;
 - warto zaakcentować problem pracy młodzieży i dzieci w gospodarstwach rolnych. Wszak do grona pracujących PSR zaliczył trzy roczniki młodzieży (powyżej 15, 16 i 17 lat), które obecnie nie są objęte jakąkolwiek ochroną na okoliczność wypadku przy pracy rolniczej. O ile młodzież w wieku powyżej 16 lat może być przez rolnika dobrowolnie ubezpieczona, o tyle osoby 15-letnie są pozbawione jakiegokolwiek możliwości ich ubezpieczenia od następstw wypadków przy pracy w gospodarstwie rolnym. To, że pracę niepełnoletniej młodzieży, a także pozostałych członków rodziny wlicza się do pracujących w gospodarstwie rodzinnym, winno być poważnym sygnałem do ponownego rozpatrzenia ich zabezpieczenia od następstw wypadków przy pracy rolniczej;
 - niezwykle istotnym problemem jest kwestia dobrowolnego ubezpieczenia na wniosek osób prowadzących gospodarstwa poniżej 1 ha przeliczeniowego. W okresie 2002-2010 nastąpił ich zdecydowany przyrost o 14,1%. Podczas, gdy ubezpieczonych w pełnym zakresie ogółem ubyło w tym czasie o 12,2%. Ten wzrost nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia merytorycznego, bowiem relatywnie niskie dochody z działalności rolniczej powodują ubytek płatników i ubezpieczonych we wszystkich grupach ubezpieczonych w przedziale od 1 do 20 ha przeliczeniowych. Obecny

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

anachroniczny i irracjonalny stan przepisów sprzyja nieszczelności systemu, czyli przenikaniu do ubezpieczenia w KRUS osób nie prowadzących działalności rolniczej. W analizowanym okresie przyrost ubezpieczonych na wniosek miał miejsce w 15 województwach (jedynie w woj. opolskim zanotowano istotny spadek o 27,3%). Ciężar problemu podkreśla też fakt, że temu zjawisku towarzyszył równoległy spadek ubezpieczonych ogółem, a ściślej rolników z gospodarstw o obszarze 1-20 ha. Szczególnej uwagi i troski wymaga sytuacja w województwie małopolskim i podkarpackim, gdzie istnieje najbardziej rozdrobniona struktura agrarna w naszym kraju, a mimo tego przybywa tam i to wyraźnie ubezpieczonych ogółem i na wniosek. A równocześnie w takich województwach – jak na warunki krajowe o w miarę dobrze rozwiniętym rolnictwie wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i typowo rolniczym woj. podlaskim – ubywa ubezpieczonych rolników. Myślę, że zarząd KRUS winien spowodować dokonanie analizy sytuacji na terenie południowo-wschodniej Polski w tym zakresie. Jestem przekonany, że to co ilustrują statystyki KRUS dotyczące tego terenu, jest odbiciem nieskuteczności obecnej polityki społeczno-gospodarczej i nieefektywności pracy szeregu instytucji.

Tabela 1. Liczba gospodarstw według grup obszarowych użytków rolnych w latach 2002 i 2010

Lata	Ogółem	W tym do 1 ha	Powyżej 1 ha						
			Razem	w tym					
				1-5	5-10	10-15	15-20	20-50	>50
2002	w tysiącach*								
	2 933	977	1 956	1 147	427	183	84	96	20
	w odsetkach								
	100,0	33,3	100	58,6	21,8	9,4	4,3	4,9	1,0
	odsetek gospodarstw opłacających składkę KRUS								
	50,1			48,1	57,8	48,2		54,3	60
2010	w tysiącach								
	2 278	715	1 563	863	352	152	72	97	27
	w odsetkach								
	100	31,4	100	55,2	22,5	9,7	4,6	6,2	1,7
	2002=100								
	77,6	73,2	79,9	75,2	82,5	83,3	86,0	100,8	134,4
	odsetek gospodarstw opłacających składkę KRUS								
			58,8	59,4	60,5	57,4		53,8	44,4

* Wg danych powszechnych spisów rolnych 2002 i 2010.

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

Tabela 2. Płatnicy składek i ubezpieczeni w pełnym zakresie w latach 2002 i 2010.*

Województwo	Płatnicy składek			Ubezpieczeni		
	2002	2002	2010/ 2002	2002	2002	2010/ 2002
Ogółem	1 092 510	1 044 084	95,6	1 523 675	1 445 298	94,9
dolnośląskie	47 826	42 531	88,9	66 450	57 501	86,5
kujawsko-pomorskie	63 746	56 953	89,3	94 783	83 544	88,0
lubelskie	131 297	129 705	98,8	176 673	174 560	98,8
lubuskie	14 260	13 949	97,8	19 372	18 922	97,7
łódzkie	94 154	86 162	91,5	131 009	118 640	90,6
małopolskie	107 868	115 249	106,8	140 507	152 903	108,8
mazowieckie	161 781	146 816	90,7	226 906	202 823	89,4
opolskie	29 465	25 197	85,5	46 130	37 168	80,6
podkarpackie	73 779	79 349	107,5	92 457	100 283	108,5
podlaskie	71 902	66 881	93,0	108 985	100 492	92,3
pomorskie	35 096	32 981	94,0	51 231	48 616	95,0
śląskie	38 945	34 829	89,4	50 195	44 571	88,8
świętokrzyskie	61 236	60 807	99,3	82 848	80 915	97,7
warmińsko-mazurskie	35 743	34 329	96,0	52 374	50 210	95,9
wielkopolskie	100 753	94 784	94,1	149 305	141 765	94,9
zachodnio-pomorskie	24 659	23 563	95,5	34 840	32 385	92,9

* Wg stanów na 31 grudnia

Tabela 3. Płatnicy składek i ubezpieczeni w pełnym zakresie w gospodarstwach powyżej 1 ha.

Grupa obszarowa w ha przeliczeniowych	Płatnicy składek			Ubezpieczeni		
	2002	2010	2010/ 2002	2002	2010	2010/ 2002
1-5	552 032	512 756	92,9	720 806	667 408	92,6
5-10	246 664	212 993	86,3	358 741	303 496	84,6
10-20	136 154	128 625	94,5	212 459	202 196	95,2
20-50	40 409	52 253	129,3	68 633	90 327	131,6
powyżej 50	6 299	11 998	190,5	10 774	20 375	189,1
razem powyżej 1 ha	981 558	918 625	93,6	1 371 413	1 289 802	94,0
poniżej 1 ha	109 420	131 089	119,8	117 460	143 867	126,7
działy specjalne	22 747	5 271	23,2	34 802	7 129	20,5
ogółem	1 113 725	1 054 985	94,7	1 523 675	1 445 298	94,9

ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

Tabela 4. Struktura płatników składek i ubezpieczonych w KRUS wg powierzchni gospodarstwa powyżej 1 ha.

Grupa obszarowa w ha przeliczeniowych	Płatnicy składek		Ubezpieczeni	
	2002	2010	2002	2010
1-5	56,2	55,8	52,5	51,9
5-10	25,1	23,2	26,2	23,6
10-20	13,9	14,0	15,5	15,8
20-50	4,1	5,7	5,0	7,1
powyżej 50	0,7	1,3	0,8	1,6
razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 5. Liczba ubezpieczonych w pełnym zakresie i na wniosek w latach 2002 i 2010.*

Województwo	2002		2010		Wskaźnik 2010/2002	
	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek	Ubezpieczeni w pełnym zakresie	W tym na wniosek
dolnośląskie	65 457	2 563	57 501	2 925	87,8	114,1
kujawsko-pomorskie	94 327	2 846	83 544	3 294	88,6	115,7
lubelskie	174 600	4 904	174 560	7 248	100,0	147,8
lubuskie	18 873	1 220	18 922	1 583	100,3	129,7
łódzkie	130 157	5 903	118 640	7 714	91,1	130,7
małopolskie	136 981	36 639	152 903	50 053	116,2	136,6
mazowieckie	225 586	10 457	202 823	12 673	89,9	121,2
opolskie	45 487	4 208	37 168	3 058	81,7	72,7
podkarpackie	90 265	10 506	100 283	16 447	110,1	156,5
podlaskie	107 676	5 848	100 492	6 700	93,3	114,6
pomorskie	50 510	4 427	48 616	5 115	96,2	115,5
śląskie	49 161	5 830	44 571	6 856	90,7	117,6
świętokrzyskie	81 641	4 850	80 915	7 397	99,0	152,5
warmińsko-mazurskie	51 741	1 350	50 210	1 681	97,0	124,5
wielkopolskie	148 039	7 981	141 765	1 052	95,8	128,4
zachodnio-pomorskie	34 200	1 416	32 385	1 467	94,7	103,6
Razem	1 504 753	1 108 471	445 298	144 463	96,0	130,3

*Wg stanu na 31 grudnia 2010.

Wojciech Jagła jest Zastępcą Redaktora naczelnego kwartalnika KRUS.

Małgorzata Foland

Ubóstwo po polsku

Sprawom ubóstwa i wykluczenia społecznego poświęcono w minionych miesiącach 2011 r. sporo uwagi. Pojawiło się, nie tylko w Polsce, co najmniej kilka znaczących raportów i opracowań, próbujących określić skalę problemu. Pretekstem do zajęcia się problematyką ubóstwa jest przede wszystkim szalejący na świecie od trzech lat kryzys. Ale nie tylko... Rok 2010 został przez Komisję Europejską ogłoszony rokiem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Z tej „okazji” przypomniano sobie, że w krajach Unii Europejskiej w skrajnym ubóstwie żyje 43 mln ludzi. Są to osoby, których nie stać na zjedzenie zrównoważonego posiłku choćby co drugi dzień.

Kłopoty z definicją

Naukowcy, którzy zajmują się problematyką ubóstwa i wykluczenia społecznego od lat, mają świadomość, że największe kłopoty są z prawidłowym zdefiniowaniem tematu. Niby wszyscy wiedzą, o co chodzi, ale ciągle toczą się spory, jaki przyjąć punkt odniesienia. Oczywiście, są kryteria, według których ocenia się, czy dane gospodarstwo domowe znajduje się czy też nie poniżej progu ubóstwa, ale te kryteria także ulegają zmianie. I mimo że w Polsce Instytut Pracy i Spraw Socjalnych corocznie podaje wartość zmodyfikowanych koszyków minimum socjalnego i minimum egzystencji, ciągle pozostaje margines niepewności, czy naprawdę wiemy, kogo można zaliczyć do kręgu osób biednych.

Dr Tomasz Panek, pracownik Instytutu Statystyki i Demografii SGH, zarazem współautor raportu podsumowującego „*Diagnozę Społeczną*”

2011”, (który to dokument pod koniec września 2011 r. w całości został udostępniony opinii publicznej) w swej pracy „*Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru*” pisze, iż przedstawienie ubóstwa i wykluczenia jako zła, które należy zlikwidować albo chociaż ograniczyć, nie wzbudza kontrowersji. Problemy pojawiają się dopiero w momencie, kiedy musimy sprecyzować – kogo uważamy za ubogiego. Autor zwraca uwagę na fakt, iż rozbieżności co do koncepcji walki z ubóstwem są spowodowane m.in. brakiem precyzyjnej i ogólnie akceptowanej definicji tego zjawiska. Kategoria ta nie tylko jest zmienna w czasie, ale także zróżnicowana terytorialnie. Na przykład, sytuacja materialna gospodarstw domowych, która obecnie kwalifikuje je do sfery ubóstwa, na pewno nie powodowałyby takiej kwalifikacji kilkadziesiąt lat temu. Jednocześnie ci, którzy uważani są za ubogich w krajach Europy Zachodniej czy Ameryki, posiadają wielokrotnie lepszy status materialny od przeciętnego statusu materialnego np. mieszkańca Indii.

Co jest, a co nie jest, „potrzebą podstawową”?

Nas, oczywiście, interesuje w tym momencie Polska, ale warto wiedzieć, że i w naszym kraju sytuacja jest regionalnie zróżnicowana. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych od 2006 roku corocznie szacuje wartość koszyków minimum socjalnego i minimum egzystencji zarówno w przekroju województw, jak i klas miejscowości. Gospodarstwo domowe, które w okręgu podwarszawskim może uchodzić za ubogie, w warmińsko-mazurskim mieści się np. w średniej wojewódzkiej.

Dotychczas, w metodzie badawczej, najważniejsze wydawało się zdefiniowanie „potrzeb podstawowych”. Do nich zawsze zaliczana była (i jest) żywność, mieszkanie i odzież. Zaspokojenia tych potrzeb było zawsze jednoznaczne z zapewnieniem możliwości przeżycia. Ale, stopniowo, zakres potrzeb podstawowych ulegał rozszerzeniu. Już nie tylko chodziło o to, aby przeżyć, ale także o to, by ustalić, jakie warunki muszą być spełnione, aby człowiek mógł prowadzić „wartościowe życie”. A wartościowe życie to możliwość uczestniczenia w życiu społecznym i egzystencja na takim poziomie, by nie cierpiało poczucie godności własnej obywatela. Nawet obywatela o niskim statusie materialnym.

Europa wyznacza standardy

Warto wspomnieć, że punktem zwrotnym w definiowaniu ubóstwa był Światowy Szczyt w Kopenhadze, w roku 1995, poświęcony rozwojowi społecznemu. Zaproponowano wówczas dwupoziomą miarę ubóstwa – ubóstwo ABSOLUTNE i OGÓLNE. Dzięki temu, mówiono, będzie możliwe badanie ubóstwa zgodnie z powszechnie akceptowalnymi standardami uwzględniającymi różny poziom rozwoju danego kraju. Ubóstwo absolutne zostało zdefiniowane jako brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich, takich jak żywność, woda pitna, dostęp do urządzeń sanitarnych, zdrowie, mieszkanie, informacja. Natomiast ubóstwo ogólne zostało określone jako brak możliwości uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym.

Warto wspomnieć także o szczycie w Laeken, z grudnia 2001 roku, kiedy to przyjęto zestaw 18 wskaźników nakierowanych na monitorowanie ubóstwa i wykluczenia. Zestaw ten, dodajmy, ulega ciągłym modyfikacjom, ale jest jakimś drogowskazem. Wiadomo, że nowe kraje członkowskie prędko nie zblizają się poziomem życia do krajów „starej” Unii. Chodzi generalnie o to, by jednostki (ale też rodzina i ogólnie – gospodarstwo domowe) mogły żyć na poziomie akceptowalnym w danym kraju.

Obiektywne, czy subiektywne?

Kłopoty z definicją na tym się nie kończą. Podjęcie decyzji co do sposobu pomiaru ubóstwa wiąże się także z wyborem pomiędzy rozpatrywaniem ubóstwa w sposób OBIEKTYWNY lub też SUBIEKTYWNY. W przypadku ujęcia obiektywnego ocena poziomu zaspokojenia potrzeb badanych jednostek jest dokonywana niezależnie od ich osobistych wartościowań w tym zakresie. Najczęściej oceny takiej dokonują eksperci. W ujęciu subiektywnym ocena poziomu zaspokojenia potrzeb odbywa się przez same badane jednostki.

Należy pamiętać, że ubóstwo ma też wymiar czasowy. Przebywanie w sferze ubóstwa nawet przez kilka miesięcy stanowi znacznie mniejszy problem niż bycie ubogim przez wiele lat. Pytanie więc, czy za osoby ubo-

gie uznamy te jednostki (gospodarstwa, rodziny), które w sferze ubóstwa znalazły się chwilowo, czy też tylko te jednostki, w których ubóstwo ma charakter trwały. Są znawcy tematu, którzy twierdzą, że najbardziej wartościowe jest prowadzenie analiz ubóstwa w ujęciu dynamicznym, wtedy gdy obserwuje się warunki życia tych samych osób, czy szerzej – gospodarstw domowych, w dłuższym okresie czasu.

Relatywne, ustawowe, skrajne...

W polskiej praktyce pomiaru ubóstwa najczęściej przyjmowana jest tzw. ekonomiczna definicja. Ubóstwem określa się tu sytuację, w której jednostka po prostu nie dysponuje wystarczającymi środkami (chodzi zarówno o dochody bieżące, jak i nagromadzone zasoby materialne) pozwalającymi na zaspokojenie potrzeb. I tą definicją posługuje się np. Główny Urząd Statystyczny w przedstawionym opinii publicznej (w połowie lipca 2011 roku) raporcie „*Ubóstwo w Polsce w roku 2010 r*”, przygotowanym na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych. Dodajmy, że GUS prezentuje swoje dane dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego od połowy lat 90.

W omawianym raporcie przy obliczaniu zasięgu ubóstwa obiektywnego GUS uwzględnia następujące granice: jeśli w danej rodzinie na konsumpcję przeznaczają się mniej niż połowę sumy, jaką na ten cel przeznaczają w średnio zarabiającym gospodarstwie domowym w Polsce, jest to granica RELATYWNA. Ale jest też granica USTAWOWA – to kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia z systemu pomocy społecznej. Ubóstwo SKRAJNE to poziom minimum egzystencji obliczany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Minimum egzystencji uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

W badaniu GUS do oceny zasięgu ubóstwa wykorzystuje się prosty miernik zwany stopą ubóstwa lub wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem. Oblicza się go jako iloraz liczby jednostek (gospodarstw domowych lub osób) ubogich do liczby jednostek w całej populacji. Podawany w procentach ukazuje, jaki jest odsetek ubogich w danej populacji.

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2010 roku

Ubóstwo skrajne w polskich warunkach w roku 2010 w gospodarstwie jednoosobowym wyznacza kwota 466 zł, a w rodzinie czteroosobowej – 1 257 zł. Ubóstwo ustawowe to 477 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 1 404 zł w gospodarstwie czteroosobowym. W przypadku ubóstwa relatywnego są to kwoty: 655 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 1 795 zł w gospodarstwie czteroosobowym.

Odsetek osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej poziomu egzystencji, (czyli zagrożonych ubóstwem skrajnym) utrzymywał się na tym samym poziomie jak rok wcześniej i wynosił 5,7 proc. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym wyniósł 17,1 proc (wobec 17,3 proc w roku 2009). W roku 2010 poniżej ustawowej granicy ubóstwa żyło 7,3 proc osób. Raport GUS wspomina też, że liczba osób zagrożonych ubóstwem skrajnym nie zmienia się od 2008 roku, a ubóstwem relatywnym od 2006 roku. Zmniejsza się jedynie od paru lat odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem ustawowym, ale ma to z całą pewnością związek z niezmienną od 1 października 2006 roku kwotą progową uprawniającą do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Autorzy raportu piszą wprost, że gdyby za granice ubóstwa ustawowego przyjąć urealniony wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych poziom progów obowiązujących w IV kwartale 2006 roku – to stopa ubóstwa ustawowego w 2010 roku wyniosłaby nie 7,3 proc., a 10,8 proc.

Trochę inne dane przynosi najnowsza „Diagnoza Społeczna”. Dowiadujemy się z niej, że w marcu 2011 roku poniżej granicy skrajnego ubóstwa żyło w Polsce 4,0 proc gospodarstw domowych (wg ujęcia obiektywnego), a poniżej granicy niedostatku (wg ujęcia subiektywnego) aż 36,8 proc. gospodarstw domowych). Jak widać, różnice w sposobie pomiaru dają różne wyniki końcowe.

Rolnicy jak zwykle na samym dole listy...

Ubóstwo w różnym stopniu dotyka różne grupy społeczne. Raport GUS zwraca uwagę na fakt, że w roku 2010 „zanotowano dalsze zmniejszenie się zagrożenia ubóstwem ekonomicznym, w tym skrajnym, m.in. w go-

spodarstwach rolników, co wiąże się z m.in. z zaobserwowanym w tym czasie znaczącym wzrostem realnego poziomu dochodu rozporządzalnego w grupie rolników. Wzrost ten wyniósł w roku 2010 13,2 proc. i był najwyższy spośród wszystkich grup społeczno-ekonomicznych". Tyle cytat. Warto nad kondycją rolniczych gospodarstw domowych pochylić się jednak dłużej, ponieważ sprawa nie jest tu prosta. Mimo że następuje poprawa, jeśli chodzi o „poziom dochodu rozporządzalnego”, wciąż jeszcze gospodarstwa domowe rolników należą do najuboższych, co dobrze ilustrują dołączone do raportu tabele. W najnowszej „Diagnozie Społecznej” rolnicy są wymieniani jako grupa zawodowa najmniej zadowolona z życia i patrząca w przyszłość z najmniejszym optymizmem. Niekorzystne wskaźniki dotyczą nie tylko rolników. Po prostu wieś polska jest ciągle miejscem, gdzie ludziom żyje się najbiedniej.

Wieś znacznie biedniejsza niż miasto

Według Raportu GUS, wskaźniki zagrożenia ubóstwem według wybranych cech społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych w latach 2009-2010 dowodzą, że odsetek gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem skrajnym wynosił na wsi 9,4 proc., a w mieście 3,5 proc. Ubóstwem relatywnym na wsi zagrożonych było w tym czasie 25,4 proc. – w mieście 11,9 proc. gospodarstw domowych. Jeśli chodzi o skalę ubóstwa ustawowego, na wsi było nim zagrożonych 11,9 proc. gospodarstw domowych, w mieście – 4,4 proc. gospodarstw.

W rozdziale zatytułowanym „O terytorialnym zróżnicowaniu zasięgu ubóstwa ekonomicznego” autorzy raportu GUS informują, iż wskaźnik zagrożenia ubóstwem na wsi jest zdecydowanie wyższy niż w miastach; w przypadku ubóstwa relatywnego jego wartość jest ponad dwukrotnie wyższa, a w przypadku ubóstwa skrajnego i ustawowego – niemal trzykrotnie. Najrzadziej, zdaniem GUS, ubóstwo dotyka osób zamieszkałych w dużych aglomeracjach miejskich. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem na wsi – w porównaniu z największymi miastami liczącymi powyżej 500 tysięcy mieszkańców – jest niemal siedmiokrotnie wyższy w przypadku ubóstwa relatywnego, a ubóstwa ustawowego i skrajnego – ponad dziesięciokrotnie.

Tendencje niezmiennie od lat

Wprawdzie interesują nas dane dotyczące ubóstwa zebrane w ostatnim roku, ale proponowałabym wrócić na chwilę do badań sprzed paru lat. Prof. Elżbieta Tarkowska z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN w artykule „*Oblicza polskiej biedy*”, opierając się na danych z 2005 roku, a więc w chwili wchodzenia Polski do Unii Europejskiej pisała, iż „*w Polsce, w makroskali całego społeczeństwa, ludzie żyjący w ubóstwie to przede wszystkim mieszkańcy wsi i małych miasteczek, mieszkańcy biednych regionów, oraz mieszkańcy terenów o wysokim strukturalnym bezrobociu*”. Wg danych, do których prof. Tarkowska sięgnęła wówczas, w roku 2005 stopa ubóstwa skrajnego wynosiła w miastach 8,2 proc., a na wsi dwukrotnie więcej – bo 18,7 proc. Już choćby z tego zestawienia widać, iż bieda na wsi, mimo dobrodziejstw (często przereklamowanych), jakie spływają dzięki dopłatom bezpośrednim, wcale nie znika, a różnice między miastem a wsią zamiast zanikać – pogłębiają się.

„*Bieda na wsi* – pisała 6 lat temu prof. Tarkowska – *to z jednej strony skutek likwidacji PGR-ów i związanego z tym bezrobocia – z drugiej struktury rolnictwa, nieopłacalności produkcji i ukrytego bezrobocia*”. Zdaniem Tarkowskiej, wiejska bieda, nie tylko zresztą w Polsce, należy do zjawisk trudno uchwytnych, niewidocznych. Wprawdzie nastąpiła poprawa warunków życia rolników, natomiast nadal bardzo trudna jest sytuacja mieszkańców wsi nie posiadających własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujących się z tzw. niezarobkowych źródeł utrzymania, innych niż emerytury i renty. „*Można przyjąć, pisze prof. Tarkowska, że w znacznej mierze, odnosi się to do byłych pracowników PGR i ich rodzin. Wśród tych osób stopa ubóstwa skrajnego wynosiła w 2004 roku 45 proc.*” Zdaniem autorki, sytuacja wsi ujmowana nie tylko w płaszczyźnie ekonomicznej, lecz wielowymiarowo, skłania niektórych badaczy do określenia wsi jako „*innej*”, „*drugiej*” Polski.

Polski fenomen?

Mimo że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej na wsi polskiej wiele się zmieniło, sfera ubóstwa jest nadal znaczna. Prawdziwy obraz wsi „*zaciemniają*” często dane o właścicielach tzw. „*drugich domów*”,

czyli o ludziach z miasta, którzy przenoszą się na wieś, ale pracują w mieście.

Zmiany, często czysto wizualne, jakie zaszły w ostatnich latach na polskiej wsi skłaniają niektórych do traktowania mieszkańców wsi (zwłaszcza rolników) jako obywateli, którzy „dojrżeli” do tego, by objąć ich np. powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczeniem emerytalnym. Nawet z cytowanych badań, w których wieś i jej mieszkańcy traktowani są dość pobieżnie, wyłania się obraz grupy społecznej ekonomicznie i cywilizacyjnie ciągle jeszcze pozostającej w gorszej sytuacji niż inni obywatele kraju. Prof. Tarkowska, pisząc kilka lat temu o specyfice polskiej biedy, twierdzi, że u nas ubóstwo dotyczy głównie wsi, podczas gdy w krajach zachodnich bieda jest miejskim fenomenem.

Wspomniano tu o ludziach utrzymujących się z „*innych, niezarobkowych źródeł utrzymania*”. Chodzi o bezrobotnych (jawnych bądź ukrytych), o ludzi żyjących z zasiłków... Ale trzeba powiedzieć, że np. emeryci i renciści KRUS, mimo że mogą liczyć na comiesięczne świadczenie, są ludźmi najbiedniejszymi z biednych. I wszystkie statystyki potwierdzają to bardzo wyraźnie.

Droższe opłaty w mniejszych miastach

Była już mowa o regionalnym zróżnicowaniu sfery ubóstwa. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w opracowaniu „*Zróżnicowanie koszyków minimum socjalnego oraz minimum egzystencji w układzie przestrzennym w roku 2010*” zwraca uwagę na fakt, iż ogromny wpływ (jeśli nie największy) na zróżnicowanie poziomu minimum socjalnego w poszczególnych województwach miały koszty eksploatacji mieszkań. Koszyk użytkowania mieszkań obejmuje m.in. czynsz za wynajem, opłaty za gaz, elektryczność, ciepłą wodę i centralne ogrzewanie, wywóz śmieci oraz kanalizację. W każdym z województw te wydatki rozkładają się inaczej, (co wynika m.in. z jakości zasobów mieszkaniowych). W roku 2010 najwyższe były w woj. śląskim – o 34 proc. wyższe od średniej opłaty w kraju; najniższe w woj. kujawsko-pomorskim – o 36,4 proc. niższe od średniej. Najwyższe wydatki na ten cel odnotowano w miasteczkach do 25 tys. mieszkańców, zaś najniższe, paradoksalnie, w miastach największych, takich, w których liczba mieszkańców przekracza pół miliona.

Bezrobotni w awangardzie wykluczenia

Czynnikiem decydującym o sytuacji materialnej jednostki i jej rodziny, jest miejsce zajmowane na rynku pracy. Wszystkie bez wyjątku źródła dowodzą, iż ubóstwem i wykluczeniem zagrożeni są przede wszystkim bezrobotni i ich najbliżsi. Wg Raportu GUS, w roku 2010, w gospodarstwach domowych posiadających w swoim składzie przynajmniej 1 osobę bezrobotną, poniżej ustawowej granicy ubóstwa żyło ok. 16 proc. osób, natomiast w gospodarstwach bez osób bezrobotnych – ok. 5 proc. Stopa ubóstwa skrajnego wynosiła odpowiednio – 14 proc. i ok. 4 proc. W najtrudniejszej sytuacji były w 2010 roku rodziny utrzymujące się głównie ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty. Tu stopa ubóstwa ustawowego wynosi 36 proc. a skrajnego – 30 proc. Bardziej niż przeciętnie narażeni na ubóstwo są członkowie gospodarstw, których podstawę utrzymania stanowiły renty (ok. 10 proc. osób – zarówno w sferze ubóstwa ustawowego, jak i skrajnego) oraz wspomniane już gospodarstwa rolników (ok. 12 proc. osób poniżej tzw. ustawowej granicy ubóstwa i ok. 9 proc. osób żyjących poniżej minimum egzystencji).

Polscy „working poor”

Raport GUS po raz pierwszy od kiedy prowadzone są badania z dużym naciskiem zwraca uwagę na pauperyzację rodzin tych pracowników, którzy wykonują nisko płatną pracę. I warto przy tym zagadnieniu zatrzymać się dłużej. Problem dotyczy przede wszystkim osób o niskim poziomie wykształcenia, które pracują na stanowiskach robotniczych. W rodzinach, w których główny strumień dochodów pochodził z pracy najemnej na stanowisku robotniczym, stopa ubóstwa ustawowego wyniosła ok. 11 proc. (wobec 1,5 proc. wśród gospodarstw utrzymujących się głównie z pracy najemnej na stanowisku nierobotniczym). Natomiast stopa ubóstwa skrajnego kształtowała się na poziomie ok. 8 proc. (wobec ok. 1 proc. wśród gospodarstw utrzymujących się z pracy na stanowiskach nierobotniczych).

Niskie wykształcenie, jak podkreślano w raporcie GUS, stało się trwałym korelatem ubóstwa niezależnie od tego, jaką miarą biedy się posłużymy. Wyższe wykształcenie głowy rodziny praktycznie eliminuje gospodarstwo z grona bardzo ubogich. Oczywiście, nie mówimy o ludziach, którzy

dopiero skończyli studia i nie mają jeszcze żadnej pracy. Problem bezrobocia w tej grupie osób to osobna sprawa, miejmy nadzieję, że przejściowa. W Polsce margines „working poor” – tzw. biednych pracujących, czyli ludzi otrzymujących za pracę bardzo niskie wynagrodzenie, jest wyjątkowo szeroki. Można nawet powiedzieć, że to nie margines, a w niektórych branżach wręcz norma.

Początki „śmieciowego społeczeństwa”?

Polska jest, niestety, krajem wyjątkowo niskich płac, choć nie jest jednocześnie krajem niskich cen. Przede wszystkim brakuje mechanizmów, które pozwalałyby przeciętnym ludziom nie wpadać w spiralę biedy. Bardzo łatwo stać się w Polsce człowiekiem ubogim nawet wówczas, kiedy pozornie wszystko jest w najlepszym porządku. Dziś posiadanie pracy i to przez obydwójce rodziców jeszcze nie gwarantuje rodzinie życia na godnym poziomie. Określenia: śmieciowe pensje, śmieciowe umowy o pracę, zyskały sobie prawo obywatelstwa i to nawet w socjologicznej literaturze fachowej. Czyli – sprawa nie dotyczy marginesu. Przeciwnie – sfera zagadnień społecznych, które można określić jako „śmieciowe”, stale się poszerza. Jest to o tyle groźne, że wielu środowiskom grozi proces trwałej marginalizacji, a nawet społecznego dziedziczenia owej marginalizacji. Socjologowie zaczynają się nawet zastanawiać, czy świadoma polityka państwa z początków transformacji, kiedy to reklamowano Polskę zagranicznym inwestorom jako kraj taniej siły roboczej, nie owocuje dzisiaj „śmieciowym społeczeństwem. Warto powiedzieć i to, że wielu inwestorów zagranicznych poza prezentem w postaci taniej siły roboczej dostało jeszcze od państwa prezent w postaci zwolnień podatkowych.

Minimalne wynagrodzenie za maksimum wysiłku

Skoro już jesteśmy przy polskich „working poor”, warto sięgnąć do raportu „*Polska Praca 2010*” przygotowanego na zlecenie NSZZ „Solidarność”. Z danych w raporcie wynika, że niemal jedna trzecia pol-

szych pracowników (27 proc.) zamiast stałej umowy o pracę ma zatrudnienie na czas określony, albo zlecenia i umowy o dzieło. To najgorszy wynik w Europie. Mimo że to właśnie na Zachodzie narodziło się określenie „śmieciowe umowy”, Polska jest w awangardzie, jeśli chodzi o ich stosowanie.

Kolejny problem to „dorabianie do pensji” – także „polska specjalność” wynikająca z bardzo niskich płac. Dorabiających jest w Polsce dwa razy więcej niż w UE. Prawie 1,2 mln osób w Polsce pracuje w więcej niż jednym miejscu. Ludzie „dorabiający” stanowią 7,3 proc. wszystkich zatrudnionych. Dla porównania – w całej Unii Europejskiej współczynnik ten wynosi zaledwie 3,8 proc. Według raportu NSZZ „Solidarność”, co szósty zatrudniony w Polsce należy do „working poor”.

Jednocześnie większość pracowników w Polsce (jeżeli już ma zatrudnienie) pracuje dłużej niż przewiduje kodeks pracy. GUS wyliczył, że aż 11 mln z 16 mln pracujących Polaków spędza w pracy dużo więcej niż 40 godzin tygodniowo. Wśród wszystkich krajów OECD Polska zajmuje trzecie miejsce pod względem rocznego, przeciętnego, czasu pracy przypadającego na jednego pracownika. Bardziej pracowici od nas w tej grupie państw są jedynie Koreańczycy.

Na tle wszystkich wymienionych wyżej danych bardzo interesująco przedstawiają się dyskusje wokół tzw. płacy minimalnej. W wielu krajach świata płaca minimalna jest przedmiotem kontrowersji i bojów toczonych między pracodawcami i związkami zawodowymi. W Polsce jednak rozmowy na ten temat mają dość dziwny obrót. Dziś płaca minimalna w Polsce wynosi 1 386 zł brutto i stanowi 40 proc. średniej krajowej. W krajach „starej” Unii te proporcje są dla pracowników znacznie korzystniejsze. Tam normą jest, że płaca minimalna stanowi, co najmniej, 50 proc. średniej krajowej (w bogatych krajach skandynawskich nawet 70 proc.), a związkowcy ciągle walczą o jej podniesienie. W Polsce tuż przed wyborami parlamentarnymi przewodniczący Komisji Trójstronnej zaproponował, by płaca minimalna rosła wtedy, kiedy rośnie PKB i malała wtedy, kiedy maleje PKB. Czyli, aby najbiedniejsi dostawali podwyżki tylko wtedy, kiedy w kraju jest względna koniunktura. Podczas gdy wiadomo, że każda dekonunktura uderza właśnie w najbiedniejszych i najmniej zarabiających. Najdziwniejsze jest to, że nie słychać było w tej sprawie żadnych głosów protestu. Na zakończenie tej kwestii powiedzmy jeszcze, że czteroosobowe gospodarstwo domowe, w którym głowa rodziny jest jedynym żywicielem i zarabia tyle, ile wynosi płaca minimalna, jest gospodarstwem wyczerpującym definicje ubóstwa skrajnego, czyli minimum biologicznego.

Biedne dzieci

Charakterystyczną cechą polskiego ubóstwa jest fakt, że w gronie najuboższych znajduje się ponadprzeciętna (jak na kraj rozwiniętej demokracji) reprezentacja dzieci i młodzieży. W najwyższym stopniu niepokojący jest fakt, że owo zjawisko ma wszelkie cechy trwałości. Wg danych zawartych w cytowanej już pracy Elżbiety Tarkowskiej, w roku 2004 stopa ubóstwa skrajnego wśród osób do lat 19. wynosiła 18 proc. Wówczas to, w związku z likwidacją Funduszu Alimentacyjnego, pogorszyła się sytuacja rodzin samotnych rodziców. Według najnowszego raportu GUS, w Polsce, w roku 2010, zagrożenie ubóstwem dzieci i młodzieży było znacznie silniejsze niż dorosłych. Około 12 proc. dzieci do lat 18. wchodziło w skład gospodarstw domowych, w których poziom wydatków był niższy od ustawowej granicy ubóstwa. W gospodarstwach, których wydatki były niższe od minimum egzystencji, żyło ponad 8 proc. osób poniżej 18. roku życia. W konsekwencji w 2010 roku dzieci i młodzież do lat 18. stanowiły ok. 1/3 populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem.

Jeśli przeanalizujemy z kolei raport OECD dotyczący biedy – w Polsce na dzieci wydaje się najmniej spośród wszystkich 32. krajów należących do organizacji. Sytuacja materialna dzieci w Polsce w roku 2010 została oceniona jako najgorsza spośród 21 krajów europejskich również przez UNICEF. Skoro kilka międzynarodowych instytucji pisze to samo na ten sam temat – trudno mówić o pomyłce.

Rodziny wielodzietne w gorszej sytuacji niż rodziny niepełne

Grupę rodzin najbardziej zagrożonych ubóstwem w Polsce stanowią, bez wątpienia, rodziny wielodzietne. Według GUS, już przy liczbie dzieci większej niż dwoje odsetek ubogich, niezależnie od przyjętego progu ubóstwa, przekracza przeciętną. Wśród małżeństw z co najmniej czworgiem dzieci na utrzymaniu – ok. 34 proc. osób żyło w 2010 roku w sferze ubóstwa ustawowego i ok. 24 proc. w sferze ubóstwa skrajnego. Co zaskakujące, nawet osoby z rodzin niepełnych znajdowały się we względnie lepszej sytuacji materialnej niż osoby z rodzin wielodzietnych. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ustawowym dla rodzin niepełnych wynosił ok. 10,5 proc, a ubóstwem skrajnym ok. 8 proc.

Ubóstwo dzieci w rodzinach wielodzietnych jest poważnym problemem, bowiem rodziny z trojgiem i więcej dzieci stanowią dziś w Polsce 17 proc. ogółu rodzin, a dzieci z nich to 33 proc. wszystkich dzieci. Niestety, ciągle jeszcze w Polsce wielodzietność kojarzy się z marginesem społecznym. Dlatego wielu sądzi, że zła sytuacja materialna tych rodzin jest po prostu zawiniona. Tymczasem średnie zarobki rodzin wielodzietnych są na ogół wyższe niż rodzin mniejszych, co może świadczyć o większej niż przeciętnie przedsiębiorczości, zaradności i pracowitości rodziców tych rodzin. Tylko że te zarobki muszą starczyć na większą liczbę osób w rodzinie.

Niedoceniane „dobro deficytowe”

Polska, mająca dziś ujemny przyrost naturalny, nie może pozwolić sobie na pozostawienie rodzin wielodzietnych samym sobie. Każde dziecko w kraju powinno być traktowane jak „dobro deficytowe”. Ostatnio dano wyraz temu przeświadczeniu podczas konferencji „Polska dla rodziny”, która odbyła się w połowie września 2011 r. pod patronatem Prezydenta RP. Hasło, które towarzyszyło tej konferencji, brzmiało: „Polska potrzebuje dużych rodzin. Czego potrzebują duże rodziny?” W największym skrócie – dobrej polityki prorodzinnej! Tymczasem dzieci z rodzin wielodzietnych są najuboższą grupą społeczną w Polsce. A polskie dzieci w ogóle są najuboższe wśród dzieci europejskich. Jak wobec tego prezentujemy się na tle Europy, jeśli chodzi o zasiłki przyznawane rodzinom z dziećmi? Polska jest w gronie siedmiu krajów (spośród 25), które wprowadziły próg dochodowy. W 18. państwach wypłaca się zasiłki powszechne, tzn. przysługujące wszystkim posiadającym dzieci. W Polsce próg ten jest ok. czterokrotnie niższy od średniej wartości progów w tych siedmiu państwach, w których progi funkcjonują. Innymi słowy, wystarczy nawet niewiele zarabiać, by nie spełniać kryteriów pozwalających o ubieganie się o zasiłek.

Magdalena Foland jest dziennikarką „Zielonego Sztandaru”.

Problem bezpieczeństwa dzieci w gospodarstwach rolnych

Wstęp

Funkcjonowanie poszczególnych społeczeństw, narodów, zależy od wymiany pokoleń. Ta z kolei uwarunkowana jest rodzeniem się dzieci w rodzinach oraz ich wychowaniem. Bez tych procesów trudno wyobrazić sobie istnienie narodów, ich ciągłość, zamożność, rozwój. Istota tego problemu ma wymiar indywidualny oraz społeczny. Prokreacja pokoleń sprawia, że zachodzi ich sukcesja w całym społeczeństwie czy narodzie. Procesy te i ich następstwa zachodzą także w rodzinach rolniczych. To w nich rodzą się dzieci, nowe pokolenia, które tam otrzymują wychowanie, wykształcenie i przyczyniają się do restytucji pewnej części społeczeństwa. Nie wnikając w istotę tych procesów można by odnieść wrażenie, iż niczym one nie różnią się od tych, które zachodzą w rodzinach miejskich. Jednakże tak to wygląda tylko z pozoru. Dzieci z rodzin rolniczych, z racji innych warunków wychowywania, pracy, uczenia się, kształtują swoją osobowość odmiennie w stosunku do tych z rodzin miejskich.

1. Sytuacja dziecka w rodzinie rolniczej

Na ten problem zwracało uwagę wielu autorów, głównie socjologów. Bogata jest z tego zakresu literatura. Ma ona jednak charakter przyczynkowski i wycinkowy. Swego czasu problem dzieci chłopskich dostrzegł profesor Stefan Ignar, nauczyciel akademicki w Szkole Głównej Gospodar-

stwa Wiejskiego. U schyłku swojego życia napisał swego rodzaju pamiętnik pt.: „*Życie wiejskiego pastuszka*”. Opisał w nim los dziecka wiejskiego, które oprócz swoich zajęć szkolnych dodatkowo obciążone było także pracą w gospodarstwie, jaką było pasienie i dogładanie bydła. Wspominany pamiętnik prof. Stefana Ignara można potraktować jako lekkie, obyczajowe, socjologiczne opracowanie o niewielkim znaczeniu merytorycznym. Wydaje się, że profesor zawarł w nim pewną ideę. Odnosi się ona do szczególnych uwarunkowań funkcjonowania dzieci w rodzinach rolniczych, które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie ich osobowości. Dziecko w rodzinie rolniczej, przez fakt istnienia gospodarstwa i potrzebę pracy w nim, niejako samoistnie w sposób naturalny angażuje się w nią. Owo angażowanie ma miejsce od najmłodszych lat. Początkowo są to prace lekkie, proste, a następnie bardziej skomplikowane i odpowiedzialne. Te okoliczności sprawiają, że dzieci z rodzin rolniczych znacznie wcześniej niż z rodzin miejskich odczuwają potrzebę pomocy rodzicom, umacniając tym samym więzi rodzinne. Kwestia współpracy, pomocy innej osobie, jest dla nich naturalna i oczywista. Oprócz tego, współwykonując pracę w gospodarstwie rolnym wraz z rodzicami czy osobami dorosłymi, dzieci z rodzin rolniczych kształtują w sobie szacunek do niej oraz umiejętności wykonywania tej pracy. Problem radzenia sobie w życiu dorosłym ma swój początek w dzieciństwie. To właśnie wówczas nabywamy te proste umiejętności posługiwania się narzędziami czy techniką. Znajomość pracy z wykorzystaniem takich przyborów jak: młotek, obcęgi, podnośnik, wiertarka, kompresor, siekiera, kosa, motyka, grabie, łopata, igła, nożyce itp., procentuje w życiu dorosłym. W Stanach Zjednoczonych w programach szkolnych istnieje specjalny przedmiot pt.: „*Live skills*” mający za zadanie przygotowanie młodego człowieka do życia. O ile mi wiadomo, w naszych programach zajęć szkolnych takich przedmiotów brak. W szkołach podstawowych realizuje się jedynie zajęcia z tzw. „technikami”. Przedmiot ten nie uczy posługiwania się narzędziami. Od uczniów wymaga się gotowych wyrobów w postaci, np.: karmników, gobelinów, makatek itp. Dzieci miejskie nie są w stanie wykonać same tych zadań. Najczęściej wykonują te prace rodzice. Wobec tego nasze dzieci wyrastają na osoby nieprzygotowane do dorosłego życia.

Zasygnalizowane kwestie więzi rodzinnych i umiejętności wykonywania prostych prac przez dzieci w gospodarstwach rolnych, mają wymiar indywidualny oraz społeczny. Nabycie umiejętności posługiwania się prostymi narzędziami ułatwia im funkcjonowanie w życiu dorosłym. Mało tego, posiadanie tych umiejętności stanowić będzie podstawę do przekazywania ich kolejnemu pokoleniu. Natomiast, ukształtowanie więzi pomiędzy rodzicami a dziećmi, z dużym prawdopodobieństwem, zaowocuje popraw-

nyimi relacjami w przyszłości. Takie rodziny są silne emocjonalnie, pomagają sobie wzajemnie, co jest szczególnie ważne dla rodziców, którzy wymagać będą opieki. Tę opiekę będą sprawowały ich dzieci. W przypadku rodzin miejskich problem dożywocia rodziców spoczywa głównie na państwie i jego instytucjach należących do szeroko rozumianej opieki społecznej.

Ważną kwestią wśród dzieci rodzin rolniczych, którą kształtuje praca w gospodarstwach rolnych, jest wychowanie – problem tak istotny współcześnie, którego nie realizuje szkoła czy inne instytucje. Dzieci rolników, ucząc się pracy i wykonując ją, kształtują w sobie wiele pozytywnych cech osobowościowych. Należy do nich pracowitość, racjonalność, oszczędność, szacunek, wytrwałość, współczucie, skromność itp. To głównie rodzina rolnicza, jej uwarunkowania są miejscem kształtowania tych ważnych cech osobowościowych wśród dzieci i ludzi młodych. Wymagają one szczególnego podkreślenia jako ważne społecznie, ponieważ zdobyte za młodu zostaną prawdopodobnie umocnione w życiu dorosłym. Realizacja tych cech w dorosłym życiu zawodowym i rodzinnym, przez dzieci z rodzin rolniczych jest swego rodzaju patriotyzmem w czasie pokoju. To te cechy sprawiają, że całe społeczeństwo charakteryzuje się wyższą kulturą społeczną, większym zaangażowaniem w pracę i w wychowanie kolejnego pokolenia. Na tych wartościach można opierać rozwój społeczny i gospodarczy kraju.

Angażowanie się dzieci z rodzin rolniczych w prace rolnicze sprawia, że mają one utrudniony start do szkół średnich i wyższych. Poświęcając pracy w gospodarstwie znaczną część swojego czasu, siłą rzeczy dzieci te są gorzej przygotowane do zajęć szkolnych. Szkoły wiejskie reprezentują z reguły niższy poziom dydaktyczny od szkół miejskich. Zważywszy na te okoliczności, dzieci z rodzin rolniczych, zwłaszcza gdy poziom testów egzaminacyjnych jest ujednolicony w całym kraju, uzyskują gorsze wyniki z egzaminów. Wyniki te utrudniają im dostanie się do dobrych szkół średnich czy uczelni wyższych. Jest to problem dysparytetu oświatowego młodzieży wiejskiej, który dodatkowo występuje obok dysparytetu dochodowego rolników. W tej sytuacji można by wskazać na pewne komparatywne straty, które rolnictwo oraz ludność rolnicza ponosi względem obszarów miejskich. W warunkach ostatnio występujących klęsk pogodowych problem ten będzie się raczej nasilał. Rolnicy będą w coraz to gorszej sytuacji dochodowej w stosunku do ludności miejskiej. Pogłębiający się dysparytet dochodowy rodzin rolniczych nie przyspieszy procesów wyrównywania szans dydaktycznych dla młodzieży rolniczej. Wręcz odwrotnie, zjawisko ma szansę się nasilać i będzie narastającym problemem społecznym wymagającym interwencji ze strony władz publicznych.

2. Praca dzieci w gospodarstwach rolnych oraz ich ubezpieczenie

Problem pracy dzieci w Polsce regulowany jest wieloma przepisami. W artykułe 65 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku rozstrzyga się, iż „*stałe zatrudnienie dzieci do lat 16 jest zakazane*”. Podobnie do zatrudniania dzieci odnosi się Kodeks Pracy. W przypadku pracy w gospodarstwie rolnym nie obowiązuje jednak Kodeks Pracy, ponieważ w rozumieniu prawa rolnik nie jest pracodawcą. W związku z tym rolnik nikogo nie zatrudnia, w tym także swoich dzieci. Nieco inaczej kwestie te reguluje Kodeks Rodzinny. Czytamy w nim, iż dziecko, które pozostaje na utrzymaniu rodziców i mieszka u nich, jest zobowiązane pomagać we wspólnym gospodarstwie. Niezależnie od tego, jak są zdefiniowane te kwestie, czy dzieci pracują czy pomagają, to i tak wykonywanie pracy w gospodarstwie rolnym niesie ryzyko powstania wypadku.

Specyfika pracy w gospodarstwie rolnym sprawia, że dzieci i młodzież najpierw są obserwatorami wykonywania prac przez dorosłych, a następnie zaczynają pomagać rodzicom w ich wykonywaniu. Młody człowiek szybko wykazuje skłonność do dorównywania starszym. Szybko się uczy i deklaruje gotowość podejmowania coraz to trudniejszych i bardziej odpowiedzialnych prac. Często obserwujemy dumnych rodziców, którzy chwalą się umiejętnościami swoich dzieci. Rodzice, nie zdając sobie sprawy z nieodpowiedzialności swoich postaw, demonstrują, jakie to ich dzieci posiadają umiejętności i spryt rodzinny, np.: potrafią kierować traktorem, kombajnem czy obsługiwać inną niebezpieczną maszynę. Ta „duma” rodziców z nabytych umiejętności obsługi sprzętu rolniczego przez ich dzieci wielokrotnie prowadzi do nieszczęśliwych wypadków. Z drugiej strony trudno wyobrazić sobie, aby wprowadzić zakaz wykonywania wszelkich prac w gospodarstwie rolnym przez dzieci i młodzież. Wykonywanie prac w gospodarstwie rolnym przez dzieci jest integralną częścią ich wychowania. Wobec tego należy prowadzić prewencję wśród rolników, szkolić i uświadamiać, których prac dzieci i młodzież nie mogą wykonywać w ogóle oraz które prace mogą wykonywać pod nadzorem dorosłych. Wiele pozytywnych zmian w tym obszarze mogą spowodować wszelkiego rodzaju szkolenia dla rolników z zakresu bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolnym i ubezpieczeń organizowane przez FAPA lub Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wszelkie inicjatywy mające na celu podnoszenie świadomości rolników z zakresu bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych należy popierać.

Dużą aktywność na tym polu wykazuje KRUS. Od początku istnienia Kasy wydano kilkaset tysięcy broszur dla dzieci i rodziców rolników pt:

„Dozwolone od lat 16 – czyli niebezpieczne prace w gospodarstwie rolnym”. Wiedza z tego zakresu jest przedmiotem zajęć w szkołach rolniczych, jest tematem olimpiad i konkursów. KRUS od wielu lat prowadzi konkurs na bezpieczną maszynę rolniczą, bezpieczne gospodarstwo rolne. Wysiłki Kasy na rzecz poprawy bezpieczeństwa dzieci z rodzin rolniczych są bardzo widoczne. Wszystkie oddziały regionalne i placówki terenowe KRUS organizują dobrowolne, bezpłatne szkolenia z zakresu bhp w gospodarstwie rolnym oraz spotkania i konferencje na temat zagrożenia podczas pracy w gospodarstwie rolnym. Tylko w 2007 roku takich szkoleń KRUS przeprowadził ponad 3,5 tys. dla ponad 120 tys. rolników i ich rodzin oraz osób funkcjonujących w środowisku wiejskim. Odrębne szkolenia przeprowadzono dla 40 tys. ubezpieczonych rolników, dla 6 tys. sołtysów i 2,5 tys. innych osób mieszkających na terenach wiejskich. KRUS specjalnie szkolenia przeprowadził wśród dzieci i młodzieży wiejskiej. Specjalne lekcje, traktujące o bezpiecznej pracy w gospodarstwie, przeprowadzono wśród 50 tys. uczniów średnich szkół rolniczych. Oprócz tego opracowano i rozdzielono wśród dzieci i młodzieży wiejskiej broszury, poradniki, kalendarze zawierające podstawowe informacje i ostrzeżenia. Rozdano dzieciom ponad 300 tys. elementów odblaskowych, które chronią je w drodze do szkoły i w drodze powrotnej. W pewnym stopniu dopełnieniem tych działań prewencyjnych może być racjonalnie skonstruowany system ubezpieczeń społecznych.

Jednakże, działań ustawodawczych dotyczących ubezpieczenia pracy dzieci i młodzieży w gospodarstwie rolnym, nie można oceniać pozytywnie. Zmiany zasad rodzinnego ubezpieczenia społecznego wprowadzone 2 kwietnia 2004 roku w praktyce spowodowały wyłączenie z ubezpieczenia społecznego wypadków z udziałem dzieci w gospodarstwie rolnym. Do 2004 roku prowadzona była szczegółowa rejestracja wypadków z udziałem dzieci oraz wypłacano na nie jednorazowe odszkodowania z tego tytułu. Po nowelizacji w 2004 roku przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników ich dzieci utraciły prawo do jednorazowego odszkodowania i zaprzestano prowadzenia jakiegokolwiek ewidencji z tego zakresu. W tej sytuacji rolnicy takich zdarzeń nie zgłaszają do KRUS. Nie oznacza to, że takich wypadków nie ma. Do 2004 roku statystyki rejestrowały na terenie kraju średniorocznie około 1,4-1,5 tys. wypadków w rolnictwie z udziałem dzieci do lat 16., które doznały urazów, pomagając rodzicom w pracy w gospodarstwie rolnym. Co roku kilkoro dzieci, pomagając przy pracy rolniczej, utraciło życie. Aktualnie nie mamy żadnej informacji statystycznej, jeśli chodzi o liczbę wypadków w gospodarstwie rolnym z udziałem dzieci.

Problem dzieci wychowujących się w gospodarstwach rolnych jest złożony, ważny i wymaga zwiększonej aktywności ze strony władzy publicznej. Należy wyrazić przekonanie, iż dla bezpiecznego rozwoju i wychowania

dzieci wiejskich państwo winno zrobić więcej. Chodzi tu przede wszystkim o objęcie ich ubezpieczeniem od wypadków wynikających z wykonywanej przez nie pracy w gospodarstwie rolnym. To właśnie nabycie tej umiejętności sprawia, że szkoły wyższe rolnicze mogą mniejszą wagę przywiązywać do praktyk. Istotnie w programach kształcenia na kierunkach rolniczych i pochodnych, wyższe uczelnie ograniczyły wymiar praktyk.

Kwestia ubezpieczenia dzieci wiejskich od wypadków przy pracy rolniczej wymaga pilnego rozwiązania. Chodzi tu o sformułowanie nowych zasad ochrony ubezpieczeniowej dla tej grupy osób. Mimo braku informacji dotyczących wypadków z udziałem dzieci przy wykonywaniu pracy rolniczej, wydaje się że ich liczba nie zmniejszyła się. A zatem problem ochrony ubezpieczeniowej istnieje i, jak wskazano, jest on ważny z punktu pojedynczego dziecka, rodziny rolniczej i całego społeczeństwa.

3. Rola KRUS w szkoleniach i organizowaniu letniego wypoczynku dla dzieci rolników w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej

W 2010 r. jednostki organizacyjne KRUS, podobnie jak w latach poprzednich, organizowały spotkania wraz z prelekcjami dotyczącymi zagrożeń podczas pomagania przy pracy i zabawy dzieci w gospodarstwie rolnym. W 2010 r. przeprowadzono ogółem 4 194 takie działania, w których udział wzięło 139 400 rolników i ich dzieci.¹ W 2010 r. zrealizowano 2 781 szkoleń z zakresu BHP, w których uczestniczyło 65 500 rolników, sołtysów, uczniów szkół rolniczych.² Warto podkreślić, iż w tego rodzaju szkoleniach brali udział nauczyciele wiejskich szkół w liczbie 1 386.³ Jest to szczególnie ważne, iż nauczyciel w środowisku wiejskim, bardziej niż w innych środowiskach, uchodzi za autorytet. Szkolenia nauczycieli niosą tzw. wartość dodaną, wynikającą z pomnażania wiedzy przez przekazywanie jej swoim podopiecznym w szkołach. Szczegółowe informacje dotyczące szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym w 2010 r. zawiera tab. 1.

Dane w tabeli 1 zaskakująco wskazują, że o wiele bardziej efektywne są szkolenia realizowane w placówkach KRUS, głównie w Centrach Rehabi-

¹ *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2010 r.* KRUS, Warszawa 2011 s. 46.

² j.w.

³ j.w.

OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA W ROLNICTWIE

litacji Rolników, niż szkolenia realizowane w środowisku wiejskim. W jednym szkoleniu we wsiach uczestniczyło średnio około 19. osób, natomiast na jedno szkolenie w CRR przypadało około 120. W pozostałych szkoleniach ich wydajność jest podobna, aczkolwiek szkolenia uczniów szkół rolniczych są najbardziej wydajne w stosunku do szkolenia sołtysów i innych osób związanych ze środowiskiem wiejskim. W przyszłości należałoby koncentrować wysiłki KRUS na tych najbardziej wydajnych rodzajach szkoleń.

Tabela 1. Struktura szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym według grup osób szkolonych w 2010 r.

Szkolenia dla rolników				Szkolenia dla sołtysów		Szkolenia dla uczniów szkół rolniczych		Szkolenia dla innych osób	
we wsiach		w placówkach KRUS							
liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1 924	36 504	73	8 758	297	5 807	259	8 812	228	5 614

Źródło: Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działania prewencyjne KRUS w 2010 r. KRUS, Warszawa 2011, s. 46.

Godnym uznania jest coroczna akcja poświęcona zagrożeniom i bezpiecznym zachowaniom się uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz dzieci wiejskich przy pracy w gospodarstwie rolnym, którą KRUS przeprowadza w ramach organizacji półkolonii i kolonii. Szczegółowe informacje dotyczące zakresu tego rodzaju działania KRUS zawiera tab. 2.

Tabela 2. Struktura szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym dla dzieci i młodzieży wiejskiej.

Liczba spotkań				Liczba spotkań i prelekcji				Liczba szkół, w których przeprowadzono spotkania			
Dla uczniów szkół podstawowych	Dla uczniów gimnazjów	Dla dzieci podczas wakacji	inne	Dla uczniów szkół podstawowych	Dla uczniów gimnazjów	Dla dzieci podczas wakacji	inne	Dla uczniów szkół podstawowych	Dla uczniów gimnazjów	Dla dzieci podczas wakacji	inne
893	333	85	102	44 841	17 668	4 355	7 081	740	314	56	135

Źródło: jak w tab. 1.

Interesujące są także informacje traktujące o strukturze i zmianach w liczbie szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym, realizowanych przez KRUS na przestrzeni lat. Informacje tego rodzaju zawiera tabela 3.

Tabela 3. Liczba oraz struktura szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym w latach 2006-2010.

Rodzaj szkolenia	2006	2007	2008	2009	2010
Szkolenia dla rolników	1 800	2 664	1 584	1 827	1 997
Szkolenia dla sołtysów	196	260	272	259	297
Szkolenia dla innych osób związanych ze środowiskiem wiejskim	203	98	156	176	228
Szkolenia dla uczniów szkół rolniczych	236	216	209	275	259
Szkolenia i prelekcje dla dzieci	1 124	1 301	1 701	1 530	1 413

Źródło: jak w tab. 1.

Dane w tabeli 3 wskazują na dość stabilną liczbę wszystkich rodzajów szkoleń. Warto podkreślić, iż w latach 2006-2010 znaczną ich część – ok. 40% stanowiły szkolenia dla uczniów szkół rolniczych i dzieci.

Na uznanie zasługuje fakt, iż w szkoleniach i prelekcjach dla młodzieży wiejskiej uczestniczyło w badanych latach średnio ok. 70 000 osób.

Podczas szkoleń z zakresu BHP w gospodarstwie rolnym realizowano tematy:

Informacja o KRUS, w tym problemy związane z ubezpieczeniem społecznym rolników;

Zagrożenia zdrowia i życia rolników;

Zasady bezpiecznej pracy z maszynami i urządzeniami rolniczymi;

Bezpieczeństwo w transporcie rolniczym;

Bezpieczeństwo w pracy na wysokości, w zagłębieniach i zbiornikach;

Zasady bezpiecznej pracy ze środkami chemicznymi;

Bezpieczne użytkowanie instalacji i urządzeń elektrycznych;

Udzielanie pierwszej pomocy poszkodowanym w wypadkach.

Warto podkreślić, że szkolenia te obejmują swym zasięgiem najistotniejsze obszary zagrożeń dla zdrowia i życia osób wykonujących prace w gospodarstwie rolnym. Być może w przyszłości warto byłoby zająć się w ramach szkoleń problematyką chorób zawodowych. Wspomniane szkolenia były wzbogacane filmami i dostosowane do odbiorców w danym rejonie, uwzględniając specyfikę produkcji rolniczej i charakter istnie-

jących zagrożeń. W 2010 roku w celu rozpowszechniania i utrwalania zasad bezpiecznej pracy w gospodarstwie rolnym KRUS rozpowszechniał wśród rolników i członków ich rodzin kilkaset egzemplarzy broszur, poradników, książeczek dla dzieci. Godnym podkreślenia jest, iż dzieci wiejskie, ich rodziców oraz nauczycieli zapoznawano z wykazem prac i czynności szczególnie niebezpiecznych w gospodarstwie rolnym, których nie należy powierzać dzieciom do lat 15. KRUS w ramach prowadzonych działań prewencyjnych organizuje olimpiady i konkursy o zasięgu szkolnym, regionalnym i wojewódzkim. W 2010 roku przeprowadzono 1 958 olimpiad i konkursów dotyczących zasad BHP w gospodarstwie rolnym. Warto dodać, że KRUS jest partnerem Ogólnopolskiego Młodzieżowego Konkursu Wiedzy o Ergonomii i Bezpieczeństwie Pracy w Rolnictwie, w którym w 2010 r. udział wzięło ponad 4 000 uczniów z 213 szkół ponadgimnazjalnych z rolniczymi kierunkami kształcenia. Konkurs ogłasza SGGW i AGROMechanika.

KRUS finansuje swoje działania prewencyjne z Funduszu Prewencji i Rehabilitacji. Jeśli chodzi o kwoty wydatków tego funduszu, to warto wskazać, iż w ostatnich latach rosną. Ten postęp obrazują liczby – w 2006 roku z FPiR wydatkowano nieco ponad 1,4 mln zł. Natomiast w 2010 r. kwota ta wzrosła dwukrotnie do ponad 2,8 mln zł. W przeliczeniu na jednego ubezpieczonego, przy spadku ich liczby, ten wzrost jest jeszcze bardziej znaczny. W 2006 r. wydatkowano 0,9 zł, a w 2010 1,8 zł.

Problematyka działań prewencyjnych po raz pierwszy wprowadzona ustawą z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników jest przejawem realizowania racjonalnej praktyki ubezpieczeniowej polegającej na tym, że korzystniej jest zapobiegać niż wypłacać świadczenia. KRUS te działania prowadzi i chwali mu za to. Wydaje się jednak, iż wydatki na prewencję są zbyt skromne zwłaszcza w przeliczeniu na jednego ubezpieczonego.

Działalność prewencyjną finansowaną z FRiP wzmocniają akcje społeczne finansowane z Funduszu Składkowego. Wspiera on organizowanie przez organizacje społeczne i zawodowe rolników wypoczynku dla dzieci rolników w ramach promocji zdrowia i profilaktyki zdrowotnej. Dofinansowanie z FS nie może wynosić więcej niż 80% kosztów wypoczynku. Kwotowo dofinansowanie w 2010 roku nie mogło przekroczyć 700 zł na 1 dziecko. Pomoc ta, co warto podkreślić, kierowana jest do najbiedniejszych dzieci z terenów wiejskich.

Wnioski

1. Mimo upływu lat i zachodzących zmian społeczno-gospodarczych, kształtowanie osobowości dzieci z rodzin rolniczych w dalszym ciągu przebiega w innych warunkach niż dzieci miejskich.
2. Wychowaniu dzieci w rodzinach rolniczych towarzyszy wykonywanie pracy w gospodarstwach rolnych.
3. Ten związek kształtuje mocne więzi rodzinne i inne pozytywne cechy osobowościowe.
4. Istnieje nierozwiązany problem ubezpieczenia od ryzyka wypadków dzieci pomagających dorosłym w pracy w gospodarstwach rolnych.
5. Działania prewencyjne KRUS na rzecz bezpieczeństwa pracy w gospodarstwach rolnych dzieci i młodzieży należy ocenić pozytywnie.

Prof. dr hab. Marian Podstawka jest Kierownikiem Katedry Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Kierownikiem dziennych studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.

Zagrożenia czynnikami biologicznymi w rolnictwie – dotychczasowe i nowe problemy

XVII Międzynarodowe Seminarium Ergonomii, Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie, zorganizowane w październiku 2010 r. przez Instytut Medycyny Wsi w Lublinie, przy udziale Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala w Warszawie, Głównego Inspektoratu Pracy w Warszawie, Agencji Nieruchomości Rolnych – Centrala w Warszawie, Lubelskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Ergonomicznego oraz Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa RP w Warszawie, zgromadziło 114 naukowców i praktyków z kraju i zagranicy (z Ukrainy). Seminarium poświęcono rozpoznaniu aktualnie istniejącego i przewidywanego narażenia rolników na kontakt z czynnikami biologicznymi, w aspekcie dotychczasowych zidentyfikowanych zagrożeń oraz pojawiających się nowych. Omówiono czynniki infekcyjne, pyły organiczne oraz alergeny i toksyny pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Przedstawiono także sposoby prewencji przed negatywnym wpływem czynników biologicznych na organizm ludzki.

Przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego był prof. dr hab. n. med. Jerzy Zagórski, przewodniczący Komisji „Ergonomics and Safety” Międzynarodowego Towarzystwa Medycyny Wiejskiej (IAAMRH); sekretarzem naukowym – dr Nimfa Stojek; organizacyjnym – prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki, prezes Oddziału Lubelskiego PTErg.

Program naukowy Seminarium składał się z czterech sesji tematycznych zawierających 28 referatów.

Sesje tematyczne obejmowały:

- I – regulacje prawne, organizacyjne i medyczne w zakresie ochrony przed szkodliwymi czynnikami biologicznymi w miejscu pracy rolnika;
- II – bioaerozole jako zagrożenie zdrowia w miejscu pracy rolnika;
- III – czynniki infekcyjne występujące w środowisku pracy i ich wpływ na zdrowie pracowników;
- IV – zapobieganie skutkom działania czynników biologicznych w miejscu pracy.

Sesja I – Regulacje prawne, organizacyjne i medyczne w zakresie ochrony przed szkodliwymi czynnikami biologicznymi w miejscu pracy rolnika

Przewodniczący: dr Nimfa Stojek

Prof. dr hab. J. Dutkiewicz przedstawił ogólną charakterystykę biologicznych czynników zagrożenia zawodowego, występujących w rolnictwie. Największe znaczenie mają następujące dwie grupy czynników: zakaźne mikroorganizmy (drobnoustroje) i pasożyty oraz czynniki alergizujące i toksyczne. Mikroorganizmy i pasożyty, przenoszone są ze zwierząt hodowlanych lub dzikich na człowieka przez drogi oddechowe, przewód pokarmowy, przez skórę w wyniku kontaktu bezpośredniego lub za pośrednictwem stawonogów spełniających rolę przenosicieli (wektorów) i wywołują u narażonych osób choroby odzwierzęce (zoonozy). Szacuje się, że w naszej strefie geograficznej występują co najmniej 142 czynniki (lub grupy czynników) wywołujące zawodowe zoonozy u rolników, w tym 3 priony, 38 wirusów, 57 bakterii, 11 grzybów, 5 pierwotniaków, 17 robaków i 11 stawonogów. Największe potencjalne zagrożenie stwarzają: wirus kleszczowego zapalenia mózgu, wirus wścieklizny, wirusy grypy ptasiej i grypy świń; bakterie wywołujące boreliozę, leptospirozy, anaplazmozę granulocytarną, gorączkę Q, ornitozę, brucelozę, tularemię, kamylobakteriozę, jersiniozę; pierwotniak *Toxoplasma gondii* wywołujący toksoplazmozę; kleszcz pospolity *Ixodes ricinus*, będący wektorem licznych patogenów i powodujący miejscową reakcję zapalną skóry. Czynniki alergizujące i toksyczne (pochodzenia drobnoustrojowego, roślinnego i zwierzęcego) znajdują się w dużych ilościach w pyłach, uwalnianych się do powietrza podczas zbioru, transportu i przetwarzania płodów rolnych (np. zboża, siana, lnu, ziół) i obrządku zwierząt hodowlanych. Czynniki te mogą wywoływać u narażonych rolników zawodowe choroby układu oddechowego, takie jak alergiczne zapalenie pęcherzyków płucnych (AZPP, *alveolitis allergica*), astma oskrzelowa i syndrom toksyczny wywołany pyłem organicznym (*Organic Dust Toxic Syndrome*, ODTS), a także alergiczne zapalenie błon śluzowych nosa i oczu i alergiczne choroby skóry, takie jak wyprysk powietrzno-kontaktowy i pokrzywka.

Dr hab. R. Górny zreferował aktualny stan wiedzy w zakresie normatywów higienicznych odnoszących się do szkodliwych czynników biologicznych. Przedstawił „medyczną” i „środowiskową” strategię ich tworzenia,

oraz propozycje polskich i światowych wartości dopuszczalnych. Omówił także istniejące ograniczenia związane ze stosowaniem i interpretacją danych pomiarowych oraz z regulacjami prawnymi dotyczącymi ochrony zdrowia pracowników rolnictwa przed szkodliwym działaniem czynników biologicznych.

Dr med. Z. Brzeski i prof. dr hab. W. Sodolski, w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy prawne, skomentowali znowelizowany aktualny wykaz chorób zawodowych w odniesieniu do czynników biologicznych ujętych jako choroby sprawcze rolników w pozycjach: 5, 7/1, 7/2, 18/1, 18/5, 18/7, 21, 25/1, i 26, czyli wykaz w oparciu o dotychczasowe orzeczenia chorób zawodowych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W znowelizowanym wykazie narażenie zawodowe podlega ocenie w odniesieniu do czynników biologicznych z podaniem rodzaju czynnika, ustalenia kontaktu, podania okresu utajenia oraz stwierdzenia mechanizmu działania lub drogi szerzenia się czynnika, bez konieczności określenia tego czynnika. W ustępie 26 znowelizowanego wykazu nie wymienia się jednostek chorobowych uznanych prawnie za choroby związane z pracą, pozostawiając proces dochodzenia do uznania za chorobę zawodową jurysdykcji sądów pracy. Nowa lista jest całkowicie zamknięta. Jeżeli pracownik zachoruje na chorobę, której nie ma jasno sprecyzowanej w wykazie, nie może ubiegać się o świadczenie, może natomiast dochodzić swoich praw na drodze umowy z pracodawcą za pośrednictwem pozwu sądowego cywilnego. W przypadku wygranej, odszkodowanie za chorobę zawodową i rentę wypłaca nie ZUS, lecz firma zatrudniająca pracownika.

Dr hab. inż. J. Cież przedstawił zagadnienia dotyczące ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z ekspozycją na czynniki biologiczne w oparciu o Dyrektywę Unii Europejskiej 2000/54/EC. W świetle tej dyrektywy do czynników biologicznych na stanowiskach pracy, oprócz trzech głównych grup mikroorganizmów, a więc bakterii, grzybów oraz wirusów, zaliczane są także mikroorganizmy genetycznie zmodyfikowane, kultury komórkowe oraz ludzkie pasożyty. W zależności od poziomu ryzyka oraz możliwości działań prewencyjnych, jakie te czynniki reprezentują, Dyrektywa dzieli je na 4 klasy. Autor zawarł w referacie szczegółowe aspekty zagrożeń biologicznymi czynnikami występującymi w związku z pracą w rolnictwie, zarówno od strony ustaleń zawartych w Dyrektywie UE, jak i w oparciu o dane literaturowe omawiające obecność czynników biologicznych w środowisku pracy rolników, zwłaszcza w związku z pracą rolników podczas obsługi zwierząt.

Sesja II – Bioaerozole jako zagrożenie zdrowia w miejscu pracy rolnika

Przewodniczący: *dr Teresa Kłapeć* i *prof. dr hab. Józef Knap*

W sesji drugiej:

Dr Cz. Skórska dokonała oceny zagrożenia rolników ekspozycją na pyły organiczne i endotoksynę, występujące w rolnictwie. Pyły organiczne to mieszanina, w której obok cząstek roślinnych i zwierzęcych znajdują się także drobnoustroje, jak: bakterie, promieniowce, grzyby pleśniowe i produkty ich przemiany (endotoksyna, mikotoksyna) oraz części nieorganiczne. Należą do nich zarówno mikro- jak i makroorganizmy będące przyczyną chorób alergicznych i toksycznych, jak też drobnoustroje wywołujące choroby zakaźne. Drobnoustroje wraz z dużym zapyleniem najliczniej występują podczas rozładunku surowców, zadawania pasz oraz w spichrzach zbożowych, wytwórniach pasz, magazynach płaskich podczas przeładunku spleśniałego surowca, a także w brojlerniach, kombinatach drobiarskich i chlewniach. Wysoki stopień narażenia odnotowano przy wykonywaniu większości prac rolniczych, uprawie ziół i lnu, w oborach dla bydła oraz w wylęgarniach, zakładach pierzarskich, zielarskich, nasiennych, młynach zbożowych oraz w pomieszczeniach do hodowli pieczarek. Skład mikroflory pyłu organicznego zależy od pochodzenia surowca oraz rodzaju mikroflory występującej na powierzchni roślin i zwierząt, a także od wilgotności, temperatury, napowietrzenia pomieszczeń produkcyjnych i technologii produkcji.

Badania środowiskowe połączone z oceną stanu zdrowia rolników przeprowadzane w ostatnich latach w gospodarstwach rolnych ujawniły wysoki stopień zapylenia środowiska, znacznie przekraczający normę (NDS) oraz występowanie endotoksyny bakteryjnej, znacznie przekraczającej zalecane stężenie w powietrzu na poziomie $0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Dr med. B. Mackiewicz zwróciła uwagę słuchaczy Seminarium na choroby układu oddechowego występujące wśród rolników, związane z ekspozycją na pyły organiczne. Choroby wywołane działaniem bioaerozolu środowiskowego można podzielić na: 1) choroby o podłożu alergicznym (alergiczne zapalenie pęcherzyków płucnych – AZPP, astma oskrzelowa, alergiczny nieżyt nosa, alergiczne zapalenie nosa i spojówek); 2) choroby o podłożu immunotoksycznym (zespół toksyczny wywołany pyłem organicznym – ODTS, bisynoza, zespół chorego domu – *sick building syndrome*) oraz 3) choroby nieswoiste (przewlekłe zapalenie oskrzeli). Rozpoznanie tych chorób zależnych od pyłów organicznych wymaga dokład-

nego wywiadu dotyczącego objawów ze strony układu oddechowego występujących w bezpośrednim związku z narażeniem, rodzaju narażenia, a także warunków, charakteru i czasu pracy. Kolejnym etapem jest diagnostyka kliniczna oparta na: badaniu fizykalnym, radiologicznym kłp i/lub CT kłp, badaniu czynności układu oddechowego, badaniach immunologicznych. Bronchoskopia połączona z płukaniem oskrzelowo-pęcherzykowym i przezoskrzelową biopsją płuc jest pomocna w ustaleniu rozpoznania szczególnie w przypadku AZPP.

Prof. dr hab. J. Dutkiewicz zapoznał słuchaczy z zagrożeniem alergenami i toksynami pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, które stanowią przyczynę powstawania chorób zawodowych wśród rolników. Alergeny wytwarzane przez rośliny mogą być często przyczyną astmy zawodowej, wywołanej wdychaniem: pyłu ze zboża, gryki i tytoniu, pyłu z warzyw (czosnku, karczochów, szparagów, kopru i groszku), pyłu z ziół (tymianku i rozmarynu), pyłu z roślin przemysłowych i pastewnych (rzepaku, łubinu i maku) oraz pyłu z kwiatów (m. in. z goździków, hiacyntów, tulipanów, róż, lilii, frezji i chryzantem). Opisano również zatrucia zawodowe będące skutkiem wdychania pyłu roślinnego zawierającego toksyczne alkaloidy: nikotynę z tytoniu, alkaloidy z maku i kapsaicynę z papryki. Bezpośredni kontakt skóry z roślinami uprawnymi bywa często przyczyną stanów zapalnych skóry określanych jako fitodermatozy lub *dermatitis phytogenes*, najczęściej o charakterze pokrzywki, wyprysku kontaktowego lub wyprysku powietrzнопochodnego.

Wśród alergenów pochodzenia zwierzęcego można wyróżnić: alergeny zwierząt hodowlanych oraz alergeny wytwarzane przez drobne stawonogi porażające produkty spożywcze. U osób narażonych na wdychanie antygenów białkowych znajdujących się w cząstkach odchodów, naskórka i pierza ptaków może rozwinąć się specyficzna postać alergicznego zapalenia pęcherzyków płucnych, określona jako „płuco hodowcy ptaków”. U rolników opisano przypadki zawodowej astmy w wyniku uczulenia na naskórek krowy i mocz świni. Astmę mogą wywoływać także białka mleka krowy, zwłaszcza α -laktalbumina, i białka jaja kurzego. Kontakt skóry rąk rolników-hodowców z mięsem i jelitami zwierząt, z produktami zwierzęcymi (sery), a także z płynami ustrojowymi zwierząt (np. oводnia w czasie odbierania porodów) może być przyczyną alergicznych chorób skóry w postaci pokrzywki lub wyprysku kontaktowego. Ważną przyczyną zawodowej astmy i alergicznego zapalenia błon śluzowych u rolników są drobne roztocza przechowalniane, żerujące na składowanych produktach spożywczych.

Dr W. Żukiewicz-Sobczak i inż. G. Cholewa omówiły występowanie w rolnictwie grzybów i produkowanych przez nie substancji jako zagrożenia dla zdrowia rolników. Grzyby pleśniowe występują w środowisku pracy

producentów płodów rolnych wykonujących takie prace, jak: zbiór zbóż z pól, omłoty zbóż, turbinownie lnu, czyszczenie ziół, prace przy hodowli bydła i trzody chlewnej (zadawanie pasz, czyszczenie pomieszczeń inwentarskich, wywóz obornika), oraz uprawa warzyw. Wykonywanie prac połączonych z uwalnianiem się do powietrza olbrzymich ilości pyłu organicznego zanieczyszczonego zarodnikami grzybów pleśniowych może być przyczyną chorób o charakterze alergicznym i toksycznym, do których należą: astma oskrzelowa, alergiczne zewnątrzpochodne zapalenie pęcherzyków płucnych, znane pod nazwą *alveolitis allergica = granulomatous pneumonitis*, alergiczny nieżyt nosa, atopowe zapalenie spojówek, syndrom toksyczny wywołany działaniem pyłu organicznego, w literaturze opisywany jako *Organic Dust Toxic Syndrome = ODTS*, syndrom chronicznego zmęczenia – *Chronic Fatigue-like Syndrome*, syndrom chorego domu (*Sick Building Syndrome*) oraz choroby zwane mykotoksykozami wywoływane chorobotwórczym działaniem mykotoksyn, będących produktami metabolizmu grzybów pleśniowych. Niektóre gatunki grzybów pleśniowych z rodzajów *Aspergillus*, *Penicillium* i *Fusarium* wytwarzają produkty metabolizmu zwane mykotoksynami. Są to związki o budowie pierścieniowej, wykazujące działanie toksyczne zarówno dla organizmu ludzkiego jak i zwierzęcego. Do wytworzenia mykotoksyn niezbędnych jest kilka czynników, takich jak: duża wilgotność, wysoka temperatura i odpowiednie podłoże.

Mgr A. Ławniczek-Wałczyk przedstawiła zagrożenia mikrobiologiczne występujące w przemysłowych fermach drobiu. W wyspecjalizowanych fermach drobiu o intensywnym systemie tuczu, czy też w małych gospodarstwach rolnych, charakter pracy często wiąże się z długotrwałym przebywaniem pracowników w silnie biologicznie zanieczyszczonym środowisku. Głównym zagrożeniem dla zdrowia tej grupy zawodowej jest pył organiczny. Zawiera on zarówno cząstki pyłu osiadłego (paszy i odchodów, fragmenty pierza, złuszczonego naskórka oraz ściółki) pochodzące z pomieszczeń inwentarskich, jak i rozwijające się w nim i transportowane drogą powietrzną mikroorganizmy (bakterie, grzyby oraz wirusy). Wszystkie one mogą wywierać ujemny wpływ na organizm człowieka poprzez działanie toksyczne, drażniące, alergizujące lub zakaźne. Czynniki biologiczne zawarte w pyłach, mogą prowadzić do wystąpienia wielu chorób układu oddechowego m.in. przewlekłej obturacyjnej choroby płuc (POChP), astmy oskrzelowej, przewlekłego zapalenia oskrzeli, nadreaktywności oskrzeli, alergicznego zapalenia pęcherzyków płucnych (AZPP), syndromu toksycznego wywołanego pyłem organicznym (z ang. „*organic dust toxic syndrome*”, ODTS) czy podrażnień błon śluzowych, spojówek i skóry. Spośród aktywnych biologicznie związków pochodzenia mikrobiologicznego szczególną uwagę zwraca się dziś na obecność w bioaerozolu endotoksyny bak-

teryjnej oraz b-glukanów pochodzenia grzybowego, które wdychane wraz z pyłem aktywują komórki nieswoistej odpowiedzi immunologicznej, prowadząc do uwolnienia licznych markerów reakcji zapalnej.

Prof. dr hab. B. Nowakowicz-Dębek i współautorzy przedstawili ocenę narażenia osób zatrudnionych w rolnictwie na bioaerazol i zapylenie podczas prac zniwnych. Przeprowadzone pomiary pyłomierzem osobistym wykazały, że w czasie koszenia i obróbki roślin przez kombajn uwalniane są do powietrza znaczne ilości zanieczyszczeń. Wykazano istotną zależność pomiędzy miejscem poboru próbek a stężeniem ogólnej liczby bakterii i grzybów. Największe wartości ogólnej liczby bakterii oraz bakterii tlenowych mezofilnych zanotowano w kabinie podczas zbioru pszenicy. Natomiast stężenie pyłu całkowitego w badanym powietrzu było wyższe w trakcie zbioru jęczmienia i zamykało się w przedziale 28,5-35 mg/m³. Badania wskazują, że problem narażenia zawodowego przy ekspozycji dróg oddechowych na te czynniki jest nadal aktualny.

Lek. wet. P. Mańka zwrócił uwagę na chorobę zakaźną, jaką jest *Trichophytosis*, która swe źródło ma w świecie zwierzęcym. Czynnikiem etiologicznym są grzyby z rodzaju *Trichophyton*. Do zakażenia człowieka dochodzi w wyniku bezpośredniego kontaktu z chorym osobnikiem (zwierzęciem lub człowiekiem), bezobjawowym nosicielem, a także pośrednio przez skażone środowisko z otoczenia chorego. Grupą szczególnie narażoną na zakażenie jest personel pracujący z chorymi zwierzętami (np. jałówkami, cielętami). U ludzi grzyb najczęściej atakuje skórę, zwłaszcza owłosione partie głowy. Choroba może przebiegać jako postać grzybicy strzygącej powierzchniowej i głębokiej. W grzybicy głębokiej choroba przebiega ostro; nie leczona powoduje szpecące blizny, na których włosy nie odrastają.

Prof. dr hab. W. Capko i współautorzy (z Ukrainy) scharakteryzowali zagrożenie czynnikami biologicznymi, występujące podczas produkcji biopaliwa z rzepaku. W wyniku przeprowadzonych badań higienicznych ustalono, że w procesie uzyskiwania surowca roślinnego i przy dalszej jego przeróbce na biopaliwo dominuje czynnik biologiczny, złożony z pyłu organicznego i szerokiego spektrum mikroorganizmów. Stwierdzono bezpośrednią zależność wzrostu ilości mikroorganizmów od warunków mikroklimatycznych (temperatura i wilgotność powietrza) i stężeń pyłu organicznego w powietrzu strefy roboczej, przewyższających w znacznym stopniu maksymalne dopuszczalne normy higieniczne (od 3,7 do 38 mg/m³ powietrza). Stężenie mikroorganizmów wahało się w szerokich granicach od 10³ do 10⁸ JTK/m³ powietrza), co również przekracza wskaźniki normatywne. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż wśród wszystkich wyizolo-

wanych mikroorganizmów od 40 do 70% stanowiły grzyby mikroskopowe, w tym również grzyby wytwarzające toksyny. Uwzględniając wyniki badań przygotowano zalecenia higieniczne, których celem jest poprawa warunków zdrowotnych przy produkcji biopaliw.

Sesja III – Czynniki infekcyjne występujące w środowisku pracy i ich wpływ na zdrowie pracowników

Przewodniczący: *dr Jacek Zwoliński*
i *dr Wioletta Żukiewicz-Sobczak*

W sesji trzeciej:

Prof. dr hab. J. Knap zapoznał słuchaczy z zagrożeniami stwarzanymi przez nowo poznane, powracające i niedostatecznie poznane choroby odzwierzęce, występujące w Polsce. W ewolucyjnym układzie: ludzie, zwierzęta, zarazki i zmieniające się środowisko – wszystkie elementy tego układu zmieniają się i wchodzą we wciąż nowe, nie zawsze jeszcze poznane interakcje. Stąd pojawiają się nowe zoonozy, zaś zmieniające się czynniki biologiczne (zarazki), powodują też nowy obraz kliniczny i patologiczny i nowe cechy epidemiologii, nawet znanych od dawna chorób. WHO wprowadziła niedawno pojęcia: 1) szczególnie niebezpiecznych i nowo zagrażających (*emerging*), 2) powracających i znów groźnych (*re-emerging*) chorób infekcyjnych oraz 3) zbyt rzadko rozpoznawanych i wręcz **zaniedbanych** (*neglected*), jak np. gorączka Q. Zoonozy z tych 3 grup zostały przedstawione słuchaczom, ze szczególnym odniesieniem do aktualnej sytuacji w Polsce, jako zagadnienie zdrowia publicznego. Podkreślono ich aspekt diagnostyczny, orzecznicy, ryzyka zawodowego i aspekt ekonomiczny. Do ww. grup należą zarówno zoonozy rodzime, jak i przywlekane do kraju; np. w związku z wyjazdami do innych krajów Europy i Azji – do pracy w rolnictwie, ogrodnictwie, leśnictwie i hodowli.

Dr N. Stojek przedstawiła w sesji III dwa swoje referaty. W pierwszym referacie zapoznała słuchaczy z aktualną sytuacją epidemiologiczną wybranych chorób odzwierzęcych. Analiza danych epidemiologicznych w kraju z ostatnich 10 lat (2000-2009) wskazuje, że jest grupa chorób odzwierzęcych wykazujących tendencje spadkowe, są choroby utrzymujące się na stałym niskim lub wysokim poziomie, są też takie, których liczba systematycznie rośnie. Narastającym problemem, nie tylko w naszym kraju, są cho-

roby transmisyjne przenoszone przez kleszcze, a szczególnie borelioza. W roku 2000 liczba zgłoszonych i zarejestrowanych przypadków wynosiła 2 473, w 2009 roku wzrosła do 10 333. Tendencje wzrostowe, chociaż nie aż tak drastyczne, wykazują zachorowania na jersinozę, kamylobacteriozę, toksokarozę czy toksoplazmozę. Przykładem choroby utrzymującej się na stałym, stosunkowo niskim poziomie może być tężec. Przed laty stanowił poważny problem, aktualnie zawiera się między 14 a 30 przypadkami w zależności od roku. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku ornitozy (0-6 przypadków), wąglika (0-4), tularemii (0-6) czy wścieklizny (0-1). W ciągu analizowanych 10 lat zanotowano tylko jeden przypadek wścieklizny u ludzi, jednak liczba osób szczepionych po kontakcie z wściekłymi czy podejrzanymi zwierzętami w analizowanym okresie jest wysoka, oscyluje między 11 382 a 6 874 rocznie. Gorączka Q i włośnica są przykładami chorób, które najczęściej występują w postaci epidemii. W 2004 roku stwierdzono 59 zachorowań na gorączkę Q, w 2008 – 24, w pozostałych latach analizowanego dziesięciolecia zgłaszano pojedyncze przypadki bądź wcale. Dla włośnicy rok 2004 był rekordowy, kiedy to zgłoszono 1 163 zachorowania. W innych latach liczba chorych była znacznie niższa i zawierała się w granicach od 292 w 2007 do 4 w 2008 roku. Chorobą, w której obserwuje się wyraźną tendencję spadkową, jest salmonelozą. W roku 2000 zarejestrowano ponad 12 tysięcy zachorowań, jednak liczba ta w kolejnych dwu latach wzrosła do ponad 20 tysięcy, po czym od roku 2003 z roku na rok jest coraz niższa; w 2008 roku obniżyła się poniżej granicy 10 tysięcy. Przykładem skutecznej walki z chorobą odzwierzęcą u ludzi jest brucelozą. W przeszłości większość stad bydła w Polsce było „zapowietrzonych”; przekładało to się na dużą liczbę chorych ludzi, nie tylko w wyniku zakażeń o charakterze zawodowym. W roku 1980 Polska została uznana za kraj wolny od brucelozy bydła. W ciągu 5 lat przed rokiem granicznym zarejestrowano 1 287 zachorowań u ludzi, w 1980 roku – 222 przypadki, a w ciągu kolejnych 5 lat 838 zachorowań. Liczba nowych zachorowań na brucelozę obniżyła się z setek, do dziesiątek w latach dziewięćdziesiątych, aż do pojedynczych zachorowań począwszy od 2004 roku, które w większości są importowane z innych krajów. Choroby odzwierzęce, pomimo że w większości zostały ograniczone, wciąż są groźne, gdyż rezerwuar zwierzęcy, mimo że jest w wielu przypadkach monitorowany i w miarę możliwości likwidowany, wciąż istnieje.

W drugim referacie **dr N. Stojek** przeprowadziła charakterystykę wybranych chorób odzwierzęcych. Choroby odzwierzęce są to choroby zakaźne i inwazyjne przenoszone ze zwierząt na człowieka i w ograniczony sposób rozprzestrzeniające się między ludźmi. Stanowią one główną grupę chorób wywoływanych przez szkodliwe czynniki biologiczne w środowisku pracy rolnej, hodowców zwierząt, w tym drobiu i ryb, w przemyśle

rolno-spożywczym (zakładach mięsnych, rzeźniach, kombinatach drobiarskich, chłodniach), zakładach żywienia zbiorowego, całej służby weterynaryjnej, zootechnicznej, pracowników Bacutilu, ZOO i innych. Aktualnie jest znanych na świecie około 200 gatunków drobnoustrojów powodujących zoonozy. W naszych warunkach klimatycznych, sanitarnych czy socjalnych może występować ich około 90, jednak najczęściej do czynienia mamy w sumie z około 30 gatunkami chorobotwórczych wirusów, bakterii, pierwotniaków czy robaków. Do zakażenia dochodzi przez bezpośredni kontakt z zainfekowanym zwierzęciem, jego wydaliniami i wydzielinami oraz z innymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także przez środowisko skażone wydaliniami i wydzielinami zainfekowanych zwierząt. Drogami zakażenia najczęściej jest układ pokarmowy, oddechowy i skóra, czasami nawet nie uszkodzona. Do przeniesienia niektórych drobnoustrojów do wrażliwego organizmu konieczny jest wektor w postaci np. kleszczy czy krwio pijnych owadów (komarów, much, gzów). Choroby odzwierzęce często nie mają typowej postaci klinicznej, mogą mieć przebieg upodabniający je do innych chorób, co utrudnia diagnozę. Niektóre zoonozy mogą przybierać postać grypopodobną (z podwyższoną temperaturą ciała, bólami mięśni i stawów oraz ogólnym osłabieniem), postać durowatą (wąglik, ornitoza), zapalenia płuc (gorączka Q, ornitoza), żółtaczkę (leptospiroza, gorączka Q), czasami atakowany jest układ nerwowy (wścieklizna, zapalenie mózgu, borelioza), czy układ rozrodczy (toksoplazmoza, listerioza). W przebiegu niektórych zoonoz może dochodzić do powikłań dotyczących różnych układów i narządów. Powikłania w przebiegu salmonelloz czy jersiniozy mogą dotyczyć skóry, układu oddechowego, nerwowego, narządu ruchu i innych. Niektóre choroby odzwierzęce mogą mieć przebieg bezobjawowy, skąpo objawowy, lekki lub ciężki z powikłaniami, czasami ze skutkiem śmiertelnym. Efekt infekcji jest wypadkową wielu czynników, w tym zjadliwości zarazka, drogi wniknięcia, wrażliwości osobniczej pacjenta, szybkości postawienia diagnozy i podjęcia leczenia w przypadku szczególnie groźnych zoonoz, jak np. wścieklizny.

Dr J. Chmielewska-Badora omówiła w swoim referacie zagadnienie kleszczy jako wektorów chorobotwórczych drobnoustrojów. Kleszcze mogą być przenosicielami wielu czynników chorobotwórczych takich jak bakterie, wirusy, riketsje i pierwotniaki, które mogą wywoływać u ludzi i zwierząt poważne choroby zakaźne i inwazyjne. Chorobotwórcze drobnoustroje przekazywane są do organizmu żywiciela wraz ze śliną zakażonego kleszcza w czasie ssania krwi, bądź poprzez wtarcie odchodów zakażonego kleszcza w uszkodzoną skórę. Do chorób obligatoryjnie przenoszonych przez kleszcze należą borelioza, kleszczowe zapalenie mózgu i opon mózgowo-

rdzeniowych, anaplazmoza, babeszjoza, zaś do chorób okazjonalnych należą bartonelloza, gorączka Q i tularemia. Spośród chorób przenoszonych przez kleszcze w naszej szerokości geograficznej największy problem stanowi borelioza z Lyme. Czynnikiem etiologicznym boreliozy jest krętek *Borrelia burgdorferi*. Kleszczowe zapalenie mózgu i opon mózgowo-rdzeniowych (kzm) to choroba wywołana przez wirusa kzm, przenoszona z kleszcza na człowieka. Ludzka anaplazmoza granulocytarna jest ostrą chorobą zakaźną, zoonozą odkleszczową ze względu na transmisję patogenu przez kleszcze. Babeszjoza jest groźną chorobą inwazyjną ludzi i zwierząt, wywołaną przez pierwotniaki z rodzaju *Babesia*. Bartonellozy to grupa chorób wywołanych przez bakterie z rodzaju *Bartonella*. Z ostatnich publikacji naukowych wynika, że koinfekcje wywołane różnymi patogenami przenoszonymi przez kleszcze mogą być przyczyną trudności zarówno w precyzyjnym diagnozowaniu chorób wywołanych przez te drobnoustroje (objawy współzakażeń są zazwyczaj cięższe niż w przypadku zakażenia pojedynczym patogenem), jak też powodować nieprawidłowe lub nieskuteczne leczenie tych zoonoz, z czym wiąże się wydłużenie okresu rekonwalescencji.

Dr T. Kłapeć i mgr P. Świeboda oceniły zagrożenia dla zdrowia ludzi, związane ze stosowaniem nawozów organicznych i organiczno-mineralnych. Do produkcji nawozów organicznych i organiczno-mineralnych wykorzystuje się różnego rodzaju odpady pochodzenia roślinnego (słoma, liście, trawy, trociny) i zwierzęcego (mocz, kał, treści żołądków i jelit). Nawozy są bardzo zanieczyszczone chemicznie i biologicznie, zawierają olbrzymi ładunek chorobotwórczych mikroorganizmów, takich jak: bakterie, wirusy, grzyby, pleśnie oraz jaja pasożytów jelitowych ludzi i zwierząt. Wprowadzone wraz z nawozami do gleby w sposób niekontrolowany powodują jej skażenie, które przekłada się na zanieczyszczenie uprawianych na niej plonów. Niebezpieczeństwo skażenia biologicznego gleby wynika z faktu, że drobnoustroje wprowadzone do gleby nie giną lecz charakteryzują się długą przeżywalnością. Przeżywalność drobnoustrojów w glebie zależy od jej rodzaju, rodzaju drobnoustroju, pH gleby, warunków atmosferycznych i waha się od kilku tygodni do kilku lat. Do najczęstszych chorób rozprzestrzeniających się w wyniku skażenia biologicznego gleby należą: salmonelozы odzwierzęce, tężec, wąglik, zgorzel gazowa, wirusowe zapalenie wątroby typu A, tasiemczyce, robaczyce przewodu pokarmowego (glistnica, włosogłówczyca, toksokaroza). Najdłuższą przeżywalnością w glebie charakteryzują się jaja pasożytów jelitowych. Jaja glisty ludzkiej (*Ascaris lumbricoides*) przeżywają z zachowaniem inwazyjności około 6 lat, jaja włosogłówki (*Trichuris trichiura*) – około 5 lat, natomiast jaja zwierząt mięsożernych (*Toxocara canis* i *Toxocara cati*) – 10 lat. Zagro-

żenia zdrowotne to: zaburzenia ze strony układu pokarmowego, oddechowego, nerwowego, alergię, w przypadku toksokarozy – zaburzenia widzenia, a nawet ślepotą.

Dr J. Zwoliński scharakteryzował dwie choroby pasożytnicze, to jest toksokarozę i bąblowicę. Toksokaroza i bąblowica to choroby odzwierzęce, którymi człowiek zaraża się od zwierząt i które mogą występować w środowisku pracy rolnika. Źródłem zarażenia dla człowieka są odchody zwierząt mięsożernych. W przypadku toksokarozy są to odchody kotów lub psów, w przypadku bąblowicy odchody psów lub lisów. Człowiek zaraża się bezpośrednio (choroba brudnych rąk) lub pośrednio (poprzez zanieczyszczone odchodami zwierząt warzywa lub owoce). Nie są to choroby odnotowywane często jako choroby zawodowe. Toksokaroza to glistnica kotów i psów. Ich wspólną cechą jest masowe występowanie u młodych zwierząt, gdy matki tych zwierząt nie są systematycznie odrobaczane. U człowieka, który się zarazi jajami glisty psiej lub kociej, larwy wędrują do różnych tkanek i wywołują objawy najczęściej postaci trzewnej (gorączka, wysypka, napad astmy, powiększenie wątroby, bóle brzucha), postaci utajonej z mało charakterystycznymi objawami kaszlu, bólu brzucha i powiększenia wątroby lub postaci ocznej (zmiany ziarniniakowate na dnie oka). Bąblowica to tasiemczyca zwierząt mięsożernych, w której larwalne formy tasiemca bąblowcowego mogą rozwijać się w formie cyst w narządach człowieka. W Polsce występują dwa gatunki bąblowca: bąblowiec jednokomorowy i bąblowiec wielokomorowy. Ich dojrzałe postaci mają do kilku milimetrów długości i żyją w jelicie cienkim zwierząt mięsożernych. W przypadku bąblowca jednokomorowego nosicielem najczęściej jest pies, a wielokomorowego – lis. Człowiek jest żywicielem przypadkowym. Po połyknięciu jaja rozwija się u niego cysta podobnie jak u żywicieli pośrednich. Cysta może rozwijać się nawet do kilkunastu lat. Bąblowica jednokomorowa, która jest związana z podawaniem psom resztek poubojowych zanieczyszczonych cystami, jest notowana w Polsce od lat.

Z kolei **dr J. Sroka** przedstawił w swoim referacie patogenezę i epidemiologię toksoplazmozy. Do zarażenia człowieka pierwotniakiem *Toxoplasma gondii* dochodzi głównie na drodze pokarmowej przez spożycie surowego lub poddanego niedostatecznej obróbce termicznej mięsa, zawierającego cysty tkankowe pierwotniaka. Innym źródłem pasożyta może być żywność lub woda zanieczyszczone oocystami *T. gondii*, wydalanymi z kałem chorych kotów. U osób z prawidłową odpornością inwazja przebiega przeważnie bezobjawowo; objawy kliniczne notuje się jedynie u 5-20% osób zarażonych, najczęściej w postaci powiększenia węzłów chłonnych z towarzyszącymi objawami grypopodobnymi. Toksoplazmoza może

stanowić istotny problem zdrowotny w przypadku pierwotnego zarażenia u kobiety w ciąży, ze względu na możliwość przeniesienia inwazji do płodu, efektem czego może być poronienie lub wystąpienie toksoplazmozy wrodzonej. W Polsce, częstość występowania toksoplazmozy wrodzonej ocenia się na: 1 na 1 000 urodzeń. Inwazja wrodzona może pozostawiać skutki odległe w czasie, m.in. w postaci chorób narządu wzroku, ośrodkowego układu nerwowego, zaburzeń psychicznych czy osobowościowych. Zarażenie *T. gondii* może być szczególnie groźne dla osób z osłabioną odpornością, u których zmiany patologiczne mogą dotyczyć wielu narządów i tkanek.

Dr hab. R. Śpiewak zapoznał słuchaczy z występowaniem zawodowych chorób skóry u rolników. Do często występujących dermatoz u rolników należy alergiczne kontaktowe zapalenie skóry, a także kandydoza i wyprysk kontaktowy. Większość stwierdzanych przypadków chorób dotyczy skóry rąk. Wyprysk z podrażnienia uznawany jest za najczęstsze rozpoznanie spośród wszystkich chorób zawodowych we wszystkich gałęziach gospodarki światowej. W literaturze światowej podkreśla się, że rolnictwo należy do gałęzi gospodarki o najwyższym ryzyku choroby zawodowej skóry. Dane szacunkowe pozwalają przypuszczać, że przy skutecznym systemie wykrywania (badania okresowe, uświadomienie pacjentów i lekarzy) należałoby się spodziewać w Polsce około 200-300 nowych przypadków dermatoz zawodowych u rolników. Rozbieżności między wynikami badań naukowych a statystykami odszkodowań wskazują na niską wykrywalność zawodowych chorób skóry u rolników. W obecnej sytuacji ogromna liczba przypadków pozostaje bez leczenia lub jest leczona jako „schorzenie polipolite”, bez świadomości, że kontynuacja pracy w rolnictwie może skutkować nasileniem i utrwaleniem choroby.

Dr G. Kania i dr T. Kłapeć zainteresowali słuchaczy występowaniem w przyrodzie organizmów zwierzęcych zwanych krocionogami. Krocionogi=dwuparce (*Diplopoda*) są saprofitami biorącymi udział w dekompozycji szczątków organicznych, ale także są roślinożercami. *Diplopoda* żyją w różnego typu lasach, otwartych terenach trawiastych, ekotonach i agrocenozach. Stare lasy, gdzie znajdują się martwe pnie, zwalone drzewa i grube pokłady ściółki, dostarczają najbardziej odpowiednich warunków do życia dla krocionogów. Krocionogi są szkodnikami roślin uprawnych i niszczą plantacje warzyw i roślin jagodowych (buraków ćwikłowych i truskawek), np. *Blaniulus guttulatus* i *Choneiulus palmatus*. Krocionogi *Ommatoiulus sabulosus* i *Cylindroiulus caeruleocinctus* (Julida) stają się uciążliwe dla człowieka w agrocenozach i obszarach synantropijnych

podczas ich masowych wędrówek. Obydwa gatunki są wektorami chorób groźnych dla człowieka. *C. caeruleocinctus* przenosi m.in. bakterie: 54, *Pantoea agglomerans* i *Klebsiella ozaenae*. *O. sabulosus* przenosi m.in. *Citrobacter freundii*, *Enterobacter sakazakii*, *Klebsiella pneumoniae* i *Klebsiella oxytoca*. Krocionogi pożyteczne dla człowieka i środowiska to *Brachydesmus superus* i *Polydesmus inconstans* (*Polydesmida*), biorą one udział w produkcji kompostu.

Sesja IV – Zapobieganie skutkom działania czynników biologicznych w miejscu pracy

Przewodniczący: dr hab. Józef Cież i dr Czesława Skórska

W sesji czwartej:

Dr inż. K. Majchrzycka i **dr inż. A. Brochocka** przedstawiły opracowane w CIOP-ie innowacyjne rozwiązania w zakresie indywidualnej ochrony układu oddechowego przed aerozolem. Środki ochrony indywidualnej powinny zapewniać odpowiednią skuteczność zatrzymywania mikroorganizmów w materiale filtracyjnym oraz nie powinny stanowić same w sobie źródła zakażenia podczas ich stosowania przez pracowników. Opracowano nowe bioaktywne wyroby w postaci filtrów i półmasek filtrujących, zapewniające wysoką skuteczność wyłapywania cząstek bioaerozolu z przepływającego powietrza w fazie wdechu użytkownika oraz zdolność hamowania rozwoju mikroorganizmów zdeponowanych w czasie użytkowania w materiale filtracyjnym (tzn. bioaktywność). Układy filtracyjne wytworzono z wykorzystaniem dwóch technologii: klasycznego igłowania runa z wykorzystaniem efektu tryboelektrycznego i techniki melt-blown. Na bazie opracowanych bioaktywnych materiałów filtracyjnych wykonano prototypy filtrów i półmasek filtrujących, które poddano pełnym badaniom laboratoryjnym według procedur oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej.

Prof. dr hab. R. Wojtkowiak przeanalizował skuteczność dostępnych na rynku osobistych środków ochrony zdrowia pracowników oraz ich praktyczne wykorzystanie przez rolników indywidualnych. Rolnicy stanowią specyficzną grupę pracowników, którzy wykonując w ramach swojej pracy

różnorodne czynności, podczas których występują heterogeniczne czynniki mogące powodować różnego rodzaju uszkodzenia ciała lub urazy mechaniczne, choroby, oparzenia, zatrucia. Pracują w zmieniających się warunkach atmosferycznych, w hałasie, poddawani są różnego rodzaju obciążeniom fizycznym, drganiom itp. Nawet, jeśli te czynniki nie działają na nich w sposób ciągły, to ich częstotliwość w znacznym stopniu wpływa na ich zdrowie. Rolnik indywidualny będący sam sobie pracodawcą, najczęściej nie korzysta z odzieży ochronnej, a także ze sprzętu ochrony osobistej. Podobnie przedstawia się kwestia odzieży roboczej. Również i członkom swojej rodziny raczej jej nie dostarcza. W przypadku rolników, odzież roboczą stanowi zużyta odzież codzienna lub aktualnie używana odzież powszechnego użytku. Nawet w przypadkach wykonywania bardzo niebezpiecznych prac czy czynności niezbyt higienicznych, rzadko zdarza się, aby była używana specjalistyczna odzież ochronna. Wynika to z wielu powodów, najczęściej z nieświadomości zagrożeń, niskiej kultury technicznej, jak również z niewielkich dochodów. Zarówno odzież ochronna jak i odzież robocza jest w obecnych warunkach ogólnie dostępna, choć jej jakość i atrybuty techniczno-ochronne są zróżnicowane. I mimo obowiązujących w naszym kraju przepisów i dyrektyw, nie zawsze odpowiada nawet najprostszym normom czy wytycznym. Dokonujący się w ostatnim czasie ogromny postęp we wszystkich dziedzinach techniki nie ominął również produkcji środków ochronnych. Są one wykonywane z najnowszych materiałów, bywają coraz doskonalsze i lepiej oraz skuteczniej wypełniają swoje funkcje.

Dr Cz. Skórska zreferowała zasady ochrony zdrowia rolnika przed zagrożeniami pyłowymi. Zmniejszenie narażenia rolnika na działanie pyłu powinno zmierzać do: usuwania pyłu emitowanego bezpośrednio w miejscu jego powstawania i z przestrzeni oddechowej, izolowania źródeł pyłu od pracującego rolnika, izolowania rolnika od strefy zapyłonej, stosowania indywidualnych środków ochronnych (ochron osobistych), ograniczenia narażenia na pył poprzez zmiany technologiczne zmierzające do redukcji zapylenia przy pracach w obejściu (profilaktyka technologiczna), zapobiegania rozwojowi drobnoustrojów i roztoczy w składowanych surowcach, niszczenia drobnoustrojów i rozkruszków metodami chemicznymi i fizycznymi, korzystania z fachowej opieki lekarskiej (profilaktyka zdrowotna) oraz propagowania wiedzy (oświata zdrowotna).

Mgr J. Guźda i **mgr M. Hanussek** poinformowali na Seminarium o wprowadzeniu w przedsiębiorstwie rolnym w TOP FARMS w Głubczycach metod zapobiegających skutkom działania szkodliwych czynników

biologicznych. Polegały one na: objęciu wszystkich zatrudnionych pracowników serwisowaniem odzieży roboczej, wyposażeniu wszystkich zapleczy higieniczno-sanitarnych w dozowniki z mydłem w płynie oraz jednorazowymi rękawicami, dostarczeniu do wszystkich pomieszczeń socjalnych dystrybutorów z napojami, objęciu jak największej grupy pracowników dobrowolnymi szczepieniami przeciw tężcowi oraz przeciw grypie na koszt pracodawcy, ujęciu w programach szkoleń okresowych z zakresu BHP oraz roboczych szkoleniach specjalistycznych, problematyki występowania w środowisku pracy zagrożeń czynnikami biologicznymi, oraz uaktualnieniu oceny ryzyka zawodowego w rozbiciu na grupy zawodowe i stanowiska pracy ze szczególną klasyfikacją czynników biologicznych. Ponadto opracowano i zaktualizowano po zmianach organizacyjnych Tabelę odzieży roboczej i ochronnej z uwzględnieniem wyposażenia pracowników w dodatkowe środki ochronne w celu zabezpieczenia ich przed czynnikami biologicznymi. Proces występowania zagrożeń czynnikami biologicznymi jest systematycznie monitorowany, na cokwartalnych posiedzeniach, przez Komisję BHP działającą w Top Farms Głubczyce.

Mgr I. Waga przedstawiła wyniki działań kontrolno-nadzorczych prowadzonych przez PIP, a dotyczących przestrzegania BHP w rolnictwie. Państwowa Inspekcja Pracy od wielu lat prowadzi działania prewencyjno-promocyjne w gospodarstwach indywidualnych. Polegają one przede wszystkim na doradztwie technicznym podczas wizytacji gospodarstw rolnych i prac polowych, podejmowaniu działań edukacyjnych wśród społeczności wiejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży i dzieci, a także na promowaniu zasad bezpiecznej pracy i ochrony zdrowia rolników i członków ich rodzin poprzez własne wydawnictwa, publikacje prasowe czy udział w imprezach masowych związanych ze środowiskiem wiejskim. Dzięki akcji uświadamiającej prowadzonej od lat przez inspekcję, marginalizacji ulegają przypadki powierzania dzieciom niebezpiecznych i szkodliwych dla ich zdrowia zadań. Dostrzega się także problem opieki nad dziećmi podczas wzmożonych prac polowych i coraz częściej organizuje się im zajęcia na przykład w świetlicy wiejskiej szkoły lub w gospodarstwie jednego z rolników.

Natomiast **mgr K. Sabarański** podzielił się doświadczeniami, jako inspektor pracy, w zakresie zapobiegania i eliminacji zagrożeń szkodliwymi czynnikami biologicznymi w rolnictwie. Z wieloletnich obserwacji i kontroli dokonywanych przez inspektora pracy wynika, że pracodawcy niejednokrotnie dysponujący odpowiednimi służbami z zakresu bhp mają poważne trudności z właściwą identyfikacją czynników biologicznych na ja-

kie może być narażony pracownik w środowisku pracy. Na rolniku indywidualnym jako osobie fizycznej będącej właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych w jego szeroko rozumianym własnym interesie spoczywa powinność posiadania wiedzy z zakresu czynników biologicznych i zagrożeń z tym związanych. Państwowa Inspekcja Pracy realizując zadania określone w ustawie o PIP w stosunku do rolników indywidualnych prowadzi działalność edukacyjną i szkoleniową, mającą na celu przybliżenie zagadnień z zakresu zagrożeń biologicznych oraz eliminację szkodliwego oddziaływania. W głównej mierze realizowane jest to podczas szkoleń adresowanych dla rolników, konkursów z zakresu bhp oraz wizytacji gospodarstw rolników indywidualnych i prac polowych. Wprowadzone w ostatnich latach nowe technologie hodowli zwierząt, uwarunkowane między innymi obowiązującymi przepisami, po części wyeliminowały zagrożenia ze strony czynników biologicznych poprzez dbałość o higienę chowu i produkcji. Jednak należy stwierdzić, że stan wiedzy samych rolników na temat czynników biologicznych jest wysoce niewystarczający i wymaga stalego podnoszenia.

Lek. wet. K. Bielecki zapoznał uczestników Seminarium z częstością występowania chorób zawodowych wśród rolników oraz z podejmowanymi działaniami przez KRUS na rzecz ograniczania ryzyka zachorowania na te choroby. W 2009 roku odnotowano 174 choroby zawodowe rolników. Zdecydowana większość bo 146, to choroby zakaźne, wśród których najczęściej stwierdzana była borelioza. Niewielką, w porównaniu do liczby ubezpieczonych w KRUS, liczbę stwierdzanych co roku chorób zawodowych rolników można wytłumaczyć brakiem lekarskich badań okresowych, nieświadomości samych rolników na temat wpływu czynników szkodliwych na organizm ludzki oraz brakiem wiedzy lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na wsi o możliwości przyznawania świadczeń rolnikom z tytułu stwierdzonej choroby zawodowej. By zmienić istniejącą sytuację, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego realizuje od 2008 roku cykl konferencji dla lekarzy wiejskich nt. ryzyka choroby zawodowej rolników. Wydawane są także broszury dla osób pracujących w rolnictwie. Należy podkreślić, że problem chorób zawodowych rolników nie jest właściwie rozpoznany; by zmienić ten stan potrzebne są rozwiązania systemowe w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców wsi i współpraca różnych instytucji.

Planowane przez organizatorów wydanie pełnych tekstów referatów w formie monografii Instytutu Medycyny Wsi ma na celu upowszechnienie aktualnej wiedzy o zagrożeniach czynnikami biologicznymi, występującymi w rolnictwie. Mamy również nadzieję, że publikacja ta zainteresuje

określone grupy decyzyjne (urzędników Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Ministerstwa Zdrowia oraz samorządy lokalne), odpowiedzialne za prowadzenie odpowiedniej polityki rolnej i prewencji w zakresie zapobiegania chorobom zawodowym, a także organy służby zdrowia oraz samych rolników – co przyczyni się do podjęcia właściwych działań prewencyjnych i organizacyjnych.

Prof. nzw. dr hab. Leszek Solecki jest Kierownikiem Zakładu Fizycznych Szkodliwości Zawodowych Instytutu Medycyny Wsi im. W. Chodźki w Lublinie i prezesem Oddziału Lubelskiego PTErg.

Wojciech Jaskuła

Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*

1. Wprowadzenie

5 maja 2011 r. w Pałacu Prezydenckim, w ramach Forum Debaty Publicznej, odbyło się spotkanie z udziałem Prezydenta RP poświęcone jakości stanowienia prawa w Polsce. W czasie debaty, w której uczestniczyli przedstawiciele parlamentu, rządu, sądownictwa, nauki oraz organizacji pozarządowych, wygłoszono prelekcje nt. diagnozy systemu stanowienia prawa oraz przedstawiono ewentualne kierunki zmian.¹ Wnioski z debaty korelują poniekąd ze sformułowanymi kilka lat temu refleksjami o „ułomnościach” stanowienia prawa w Polsce, tj. o nadmiernej liczbie uchwalanych ustaw,² niestabilności (zbyt częstym nowelizowaniu ustaw), o niskim poziomie aktów normatywnych oraz instrumentalizacji prawa.³

* Statystyki podane w niniejszym opracowaniu sporządzono na dzień 01.10.2011 r.

¹ Relacja z debaty [w:] *System stanowienia prawa. Sprawne i służebne państwo*. Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 5/2011, Warszawa 2011 r.

² We wspomnianej debacie Prezydent RP Bronisław Komorowski nazwał to zjawisko nadprodukcją ustaw, *op. cit.* str. 8.

³ 3 Zob. Goetz K. H., Zubek R., *Stanowienia prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*. Warszawa 2005 r. Wronkowska S., *Polski proces stanowienia prawa – między autonomią a polityką*, *Ius ex Lex* nr 1/2005 r. str. 193 i n. Zoll A., *Koszty złej regulacji wpływają nie tylko na sferę gospodarczą*, 72 seminarium BRE-CASE str. 69 i n. Wronkowska-Jaśkiewicz S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, referat wygłoszony na konferencji „500 lat tradycji państwa prawa w Rzeczypospolitej” w dn. 25.01.2007 r. w Trybunale Konstytucyjnym z okazji zakończenia Roku Jana Łaskiego. Żaczekiewicz K., *Potrzebna jest ustawa o tworzeniu prawa*, *Gazeta Prawna*, nr 3 (2125) z 4-6.01.2008 r., Popowski S., *Legislacja potrzebuje reformy*, *Rzeczpospolita*, nr 31/1999 z dnia 6.02.1999 r.

W dobie debaty nad tzw. „reformą KRUS”, toczącej się także na łamach niniejszego kwartalnika, warto przyrzeć się przepisom ustawy dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴ poprzez pryzmat zarzutów formułowanych wobec polskiej legislacji. Nadarza się ku temu szczególna okazja, ponieważ w 2011 roku przypada 20-lecie obowiązywania tej ustawy. Paradoksalnie wydawać się może, że ten długi czas obowiązywania najstarszego aktu normatywnego regulującego sferę ubezpieczenia społecznego upoważnia do postawienia tezy, że wymienione powyżej negatywne zjawiska nie występują na gruncie u.s.r. Jednak bliższa analiza wprowadzonych nowelizacji, a także orzecznictwa, pozwala zauważyć, że system ubezpieczenia społecznego rolników nie jest wolny od wymienionych „ułomności” stanowienia prawa. Przepisy prawne regulujące sferę ubezpieczenia społecznego poniekąd *a priori* postrzega się jako przepisy o ograniczonej zdolności do długotrwałego obowiązywania. Zdaniem W. Szuberta, w działalności ubezpieczeń społecznych nieunikniona jest pewna rozbieżność pomiędzy ich zamierzeniami a skalą ich urzeczywistnienia. Nie wszystkie przepisy dają się w pełni wprowadzić w życie, a jeśli nawet to nastąpi, mogą przynosić skutki odmienne od spodziewanych.⁵ Nie może to jednak być usprawiedliwieniem dla ustawodawcy do stanowienia prawa niedoskonałego, błędnego czy wręcz – co jest największym zarzutem – prawa sprzecznego z Konstytucją. Działanie legislatorów pod presją mediów i opinii publicznej,⁶ dbanie o partykularne interesy, uleganie lobbingsowi, rodzi pokusę stanowienia prawa na potrzeby chwili lub interesu, a nie wymagań systemowych, czego najbardziej trafnym przykładem są przepisy ustawy nowelizującej z dnia 02.05.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,⁷ na mocy których, używając kolokwializmu, usunięto z systemu – niezgodnie z Konstytucją – dziesiątki tysięcy rolników-przedsiębiorców.⁸

Spójrzmy więc, jak na tle zarzutów formułowanych wobec procesu stanowienia prawa w Polsce wypada ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm., dalej: ustawa o u.s.r. lub ustawa.

⁵ Szubert W., *Z problematyki ubezpieczeń społecznych*, Państwo i Prawo, 12/1949 r. str. 57.

⁶ System ubezpieczenia społecznego rolników powszechnie krytykowany jest za konieczność nadmiernego „dokapitalizowania” przez środki publiczne. Drugim zarzutem formułowanym wobec tego systemu jest możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przy preferencyjnych wysokościach składek na ubezpieczenie społeczne.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873.

⁸ Mam na myśli rolników, o których mowa w art. 5a ustawy o u.s.r. Szerzej na ten temat w dalszej części opracowania.

2. Nowelizacje ustawy

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników weszła w życie w dniu 01.01.1991 r.⁹ i składała się wówczas ze 123 artykułów¹⁰ podzielonych na 9 rozdziałów.¹¹ (Obecnie liczy 139 artykułów.) W pierwotnym brzmieniu treść ustawy została wyrażona za pomocą 11 405 wyrazów. W chwili obecnej zawiera 17 404¹² wyrazów, co stanowi wzrost około 1/3. W czasie dwóch dekad obowiązywania ustawa doczekała się trzykrotnego ogłoszenia tekstu jednolitego. Przyjmując datę ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy za pewną datę graniczną, można wykazać, jak „rozrastała się” się treść ustawy.

Rok ogłoszenia tekstu jednolitego	Liczba artykułów	Liczba artykułów dodanych	Liczba artykułów uchylonych	Liczba wyrazów w ustawie
1993	123	3	0	11 413
1998	132	9	0	11 988
2008	139	22	6	16 235

Źródło: opracowanie własne.

W czasie dwóch dekad obowiązywania ustawa o u.s.r. była nowelizowana 47-krotnie, a liczba wprowadzonych zmian w poszczególnych artykułach wynosi łącznie 223.¹³ Szczegółową statystkę dotyczącą nowelizacji w poszczególnych latach przedstawia tabela na stronie 126.¹⁴

⁹ Z wyjątkiem art. 61 ust. 2, który wszedł w życie z dniem 01.01.1991 r.

¹⁰ Ilekroć w dalszej części opracowania zostanie podany artykuł bez oznaczenia aktu, z którego pochodzi, należy rozumieć, że umieszczony jest w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹¹ Kolejno: przepisy ogólne, zakres podmiotowy ubezpieczenia, składki na ubezpieczenie i świadczenia pieniężne z ubezpieczenia, postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia, inne sprawy związane z ubezpieczeniem, organizacja i zakres działania Kasy oraz Rady Rolników, gospodarka finansowa, umowa z następcą, zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe.

¹² W tej liczbie zawiera się także załącznik do ustawy określający działy specjalne.

¹³ Liczba ta zawiera także przepisy dodane do ustawy o u.s.r., np. zob. 5a wprowadzony przez przepisy ustawy z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1996 r. Nr 124, poz. 585 ze zm.).

¹⁴ Przez rok nowelizacji należy rozumieć rok uchwalenia przepisów, a nie rok ich wejścia w życie. Rok uchwalenia przepisów nie jest zawsze równoznaczny z rokiem wejścia ich w życie. Przez liczbę przepisów znowelizowanych należy rozumieć te przepisy, których treść została zmieniona poprzez zmianę treści artykułu lub jego uchylenie przez przepisy ustaw późniejszych, a także te przepisy, które zostały dodane przez przepisy ustaw późniejszych, np. art. 5a ustawy o u.s.r., art. 15a ustawy o u.s.r., itd. Natomiast przez przepisy uaktualnione należy rozumieć te przepisy, które zawierały wartości, które na skutek założeń

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

Rok nowelizacji	Liczba nowelizacji	Liczba znowelizowanych artykułów	W tym liczba artykułów dodanych do ustawy	W tym liczba artykułów corocznie uaktualnianych
1991	3	16	2	0
1992	2	9	1	0
1993	0	0	0	0
1994	1	1	0	0
1995	1	4	0	0
1996	1	28	6	0
1997	1	4	0	0
1998	2	6	0	0
1999	1	2	0	0
2000	0	0	0	0
2001	1	2	0	0
2002	1	1	0	0
2003	3	5	0	0
2004	3	71	6	0
2005	5	3	7	0
2006	4	22	0	1
2007	3	2	0	1
2008	8	13	0	1
2009	4	15	0	1
2010	1	0	0	1
2011	2	1	0	1
Razem	47	223	22	6

Źródło: opracowanie własne.

Liczbę 47 nowelizacji należy uznać za wysoką, wpisującą się poniekąd w zarzut „nadprodukcji” ustaw. Próbując niejako uzasadnić nadmierną aktywność legislatora, można stwierdzić, że ustawa o u.s.r. została uchwalona na początku przemian ustrojowych po roku 1989, co z upływem lat i coraz wyraźniej zaznaczającą się ewolucją społeczno-gospodarczą kraju poniekąd wymuszało nowelizacje. Widać to szczególnie po liczbie dokonywa-

ustawodawczych były corocznie uaktualniane. Zob. np. art. 5a ust. 9 ustawy o u.s.r. zawierający wysokość podatku, którego przekroczenie w roku podatkowym powodowało wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników. Dane podane w kolumnie 4 i 5 są zawarte także w kolumnie trzeciej. W powyższej tabeli uwzględniono tylko przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20.12.1990 r. Statystyka nie obejmuje zatem art. 2-6 ustawy z dnia 12.09.1996 r., art 5-16 ustawy z dnia 02.04.2004 r., art. 2-5 ustawy z dnia 24.04.2009 r. oraz przepisów przejściowych zawartych w innych ustawach.

nych zmian w drugiej dekadzie obowiązywania u.s.r. Z drugiej zaś strony, nie sposób uciec od refleksji, że zaobserwowane zmiany powinny spotkać się z kontrą legislatora, polegającą na uchwaleniu nowej ustawy. Zamiast tego w 2004 r. ustawodawca zdecydował się jedynie na znaczącą nowelizację.¹⁵

Miarą trafności (zasadności) wprowadzonych uregulowań prawnych jest następstwo znikomej potrzeby ich późniejszej korekty. Innymi słowy, o jakości wprowadzonych przepisów nie świadczy liczba znowelizowanych przepisów, lecz brak konieczności ich szybkiej, kolejnej nowelizacji. W tym kontekście należy postrzegać zmiany w ustawie dokonane jeszcze w 1991 r., a więc w pierwszym roku jej obowiązywania.¹⁶ Na mocy tej noweli zmieniono treść 14 artykułów oraz dodano dwa; tj. art. 15a poświęcony zasadom nabywania zasiłku chorobowego i macierzyńskiego osobom ubezpieczonym na wniosek oraz art. 21a poświęcony zasadom liczenia okresu ubezpieczenia przy nabywania prawa do świadczenia rentowego. Analizując treść wprowadzonych zmian należy stwierdzić, iż nowelizacja ta miała formę uzupełnienia ustawy po zebraniu doświadczeń z początkowego okresu jej obowiązywania. Zmiany dotyczyły przede wszystkim wypłaty świadczeń; m.in. osobom ubezpieczonym na wniosek uwarunkowano prawa do zasiłku chorobowego i macierzyńskiego legitymowaniem się co najmniej rocznym okresem podlegania ubezpieczeniu. W zakresie wysokości dodatku dla sierot i zasiłku pogrzebowego odesłano do przepisów emerytalnych.

Pomimo wielokrotnych nowelizacji zaledwie trzy z nich można uznać za zasługujące na wyróżnienie, za znaczące zmiany w systemie. Pierwszą z nich niewątpliwie była ustawa z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,¹⁷ na mocy której poszerzono zakres podmiotowy o rolników prowadzących dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą, co po dziś dzień jest jedną z najczęściej krytykowanych regulacji w systemie. Uprawnienie to można także uznać za jeden z najbardziej medialnych wątków ustawy. Nowela zmieniła brzmienie 28. artykułów, dodała także 6 nowych. Wśród tej ostatniej grupy wyróżnić należy art. 5a, regulujący wymienioną powyżej kwestię, oraz powiązany z nim funkcjonalnie art. 39a. Dodano także art. 41a, regulujący instytucję umorzenia należności składkowych. Większość pozostałych zmian miała charakter uściślający brzmienie dotychczasowych przepisów, zawężający tym samym możliwość stosowania wykładni rozszerzającej. Jako przykład można podać nowelę art. 37, nakładającego na rolnika i świadczeniobiorców konieczność informowania Kasy o okolicznościach mających wpływ

¹⁵ W trakcie prac nad tą nowelizacją pojawiały się głosy o konieczności uchwalenia nowej ustawy: Dziubińska-Michalewicz M.; *Opinia merytoryczna do projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (druk sejmowy nr 1489) z dnia 6 maja 2003 r.*

¹⁶ Ustawa z dnia 11.10.1991 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 103, poz. 448).

¹⁷ Dz. U. z 1996 r. Nr 124, poz. 585 ze zm.

na podleganie ubezpieczeniu i o zmianach tych okoliczności, a także zgłaszania Kasie zdarzeń mających wpływ na wysokość i prawo pobierania świadczeń. Wprowadzenie zwrotu „w ciągu 14 dni” wykluczyło możliwość dalszej swobodnej wykładni terminu „nie czekając na wezwanie”.

Drugą, a zarazem największą nowelizacją była, wspomniana już powyżej, nowela z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nadała ona nowe brzmienie treści aż 70. artykułów, w tym dodano 5 nowych. Nowelizacja ponad połowy artykułów ustawy wprowadziła wiele chaosu w systemie, a późniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego poddało w wątpliwość jakość wprowadzonych zmian w zakresie dotyczącym rolników-przedsiębiorców, co niewątpliwie podważyło zaufanie społeczeństwa do organów stanowiących i stosujących prawo.

Nie sposób wymienić wszystkich zmian, ale należy wspomnieć, że na gruncie tej noweli podniesiono z jednego roku do trzech lat warunek podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, uprawniający do pozostania w rolniczym systemie po rozpoczęciu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Wyłączono prawo do dalszego podlegania u.s.r. dla prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych.¹⁸ Dla pozostałych podmiotów podlegających ubezpieczeniu na podstawie art. 5a – poprzez nowelizację art. 8 i 17 – nałożono obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w podwójnej wysokości oraz wprowadzono obowiązek corocznego składania zaświadczenia o wysokości należnego podatku za miniony rok. Z innych zmian należy wspomnieć o znowelizowaniu definicji wypadku przy pracy rolniczej oraz zawężeniu zakresu podmiotowego osób mogących ubiegać się o jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy rolniczej. Z prawa do tego świadczenia wyłączono osoby najbliższe ubezpieczonemu rolnikowi niepodlegające ubezpieczeniu, a wykonujące prace rolnicze z polecenia ubezpieczonego rolnika. Wprowadzono także nowe świadczenia. Po wykorzystaniu okresu zasiłkowego ubezpieczony rolnik mógł się ubiegać o przedłużenie zasiłku chorobowego o dalsze 360 dni, a do katalogu świadczeń emerytalno-rentowych dodano rentę rolniczą szkoleniową. Ponadto, poprzez dodanie art. 41b, wprowadzono do ustawy przepis regulujący kwestię przedawnienia składek oraz enumeratywnie wymieniono przepisy Ordynacji podatkowej¹⁹ mające zastosowanie w ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁸ Ustawa z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

O ile w przypadku poprzedniej nowelizacji można mówić o pozytywnych zmianach, tak w przypadku tej noweli – w kontekście dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego²⁰ oraz masowej ilości decyzji zmienianych przez Sądy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – można stwierdzić, że zawierała ona szereg co najmniej dyskusyjnych rozwiązań,²¹ co w konsekwencji stało się stymulatorem wprowadzenia kolejnej nowelizacji poświęconej art. 5a,²² w stosunku do którego było najwięcej zastrzeżeń legislacyjnych.

Ostatnią wyróżniającą się nowelizacją była ustawa z dnia 24.04.2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,²³ zmieniająca brzmienie treści 13 artykułów. Nowela ta, w związku z nowelizacją art. 3a oraz powiązaniem z nią art. 4, zniósła jeden z emblematów ubezpieczenia społecznego rolników, tj. podleganie ubezpieczeniu mierzone w okresach kwartalnych. W wyniku znowelizowania art. 17 wprowadzono obowiązek opłacania dodatkowej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników gospodarujących na gospodarstwach przekraczających obszar 50 ha. W związku z uchynieniem art. 8 ust. 3a rolnicy-przedsiębiorcy zostali zwolnieni z obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie.

Najwięcej nowych artykułów do ustawy dodano w 2005 r. Stało się tak na mocy ustawy z dnia 17.06.2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.²⁴ Nie dotyczyły one jednak bezpośrednio kwestii systemowych, a poświęcone były zasadom powoływania i odwoływania Prezesa KRUS.

Jednym z zarzutów formułowanych wobec procesu stanowienia prawa jest zarzut nowelizowania jedną ustawą kilku lub kilkunastu innych ustaw. Zjawisko to można zaobserwować także na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W 20-letniej historii obowiązywania ustawy zaledwie czterokrotnie była nowelizowana bez wprowadzania zmian także do innych aktów normatywnych. Oprócz wymienionej powyżej ustawy z dnia 12.09.1996 r., z dnia 24.04.2009 r. i z dnia 11.10.1991 r., miało to miejsce w 1992 r.²⁵ W pozostałym przypadkach zmiany wprowadzono poniekąd pokątnie, przy okazji nowelizowania innych ustaw.

²⁰ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13.03.2006 r., sygn. akt: P8/05, OTK 28/3/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 46, poz. 335 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.07.2006 r. sygn. akt: P 6/05 OTK 81/7/A/2006, sentencja została ogłoszona w Dz. U. z 2006 r. Nr 134, poz. 947.

²¹ Szerzej na ten temat w drugiej części opracowania.

²² Zob. art. 2 ustawy z dnia 01.07.2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1248).

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 667.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1110 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 20.06.1992 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1992 r. Nr 58, poz. 280).

Wiele z nowelizacji dotykało tylko jednego z artykułów. Charakterystyczne są nowele z 2008 r., w którym to aż 7 z 8 nowelizacji wprowadzało zmiany tylko w jednym artykule. Spośród sumy rocznych nowelizacji wyróżnia się także rok 2006, w którym dokonano 22 zmiany w ustawie. Nie miały one jednak żadnego wpływu na zasadniczą treść ustawy, bowiem poświęcone one były zmianom organizacyjnym w przedmiocie zależności służbowej Prezesa KRUS. Użyte w ustawie w różnych przypadkach wyrazy: „*minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego*” zostały zastąpione wyrazami: „*minister właściwy do spraw rozwoju wsi*”.

Najczęściej nowelizowanym przepisem ustawy był art. 5a. Liczba 11. nowelizacji jest jednak myląca, bo składa się na nią także 6 nowelizacji kwoty granicznej dokonywanej z mocy ustawy corocznie. W treści art. 5a ust. 9 ustawodawca nałożył taki obowiązek od roku 2005 na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Niemniej jednak pozostała liczba 6. nowelizacji sprawia, że kwestia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników jest w centrum stałej uwagi legislacji. Należy zauważyć, że wprowadzony do ustawy w 1996 r. przepis został po raz pierwszy znowelizowany w 2004 r. na mocy wspomnianej już noweli kwietniowej. Kolejne zmiany następowały dopiero po tej dacie, co koncentruje liczbę zmian w stosunkowo krótkim czasie. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że na liczbę nowelizacji w tym zakresie ma wpływ stała krytyka w środkach masowego przekazu. Uchwalone nowelizacje w kontekście dążenia do ograniczenia uprawnień rolników-przedsiębiorców nie można postrzegać inaczej, jak chęć zadośćuczynienia krytykom. W tym rozdziale zwraca także uwagę liczba 8 nowelizacji art. 6 ustawy, w którym zawarte są definicje legalne, co upoważnia to refleksji, że w zakresie podstawowych pojęć brakuje stabilności lub zawarte definicje stają się archaiczne. To z kolei przemawiałoby za koniecznością uchwalenia nowej ustawy. Kompletna charakterystyka zmian znajduje się poniżej.

Nr i tytuł rozdziału ustawy	Nr artykułu	Liczba nowelizacji
Rozdział 1 Przepisy ogólne	3.	4
	4.	2
	5.	2
	3a.	1
	6.	1
	7.	0
	5a.	11
	8.	8
	Razem	29

Źródło: opracowanie własne.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

Najczęściej nowelizowanym rozdziałem ustawy był rozdział II. Dokonano w nim łącznie 80 zmian. Szczegółowy wykaz nowelizacji prezentuje poniższa tabela.

Nr i tytuł rozdziału ustawy	Nr artykułu	Liczba nowelizacji
Rozdział 2 Zakres podmiotowy ubezpieczenia, składki na ubezpieczenie i świadczenia pieniężne z ubezpieczenia	7.	4
	8.	6
	9.	1
	10.	2
	11.	3
	12.	0
	13.	2
	14.	4
	15.	4
	15a.	2
	16.	4
	17.	3
	18.	1
	19.	3
	20.	2
	21.	5
	21a.	2
	21b.	2
	22.	3
	23.	1
	24.	1
	25.	5
	26.	0
	27.	5
	28.	3
	29.	1
	30.	1
	31.	2
	32.	2
	33.	2
	34.	2
	35.	2
	Razem	80

Źródło: opracowanie własne.

W pierwotnym brzmieniu został utrzymany tylko art. 12, który ma charakter przepisu odsyłającego. Poświęcony on jest rolniczemu chorobowemu, za które ustawodawca uważa te choroby, które zostały wymienione w aktach wykonawczych wydanych na mocy delegacji ustawowej zawartej w przepisach Kodeksu Pracy. Nie zmieniono również brzmienia treści art. 26 poświęconego sposobie obliczania części uzupełniającej świadczeń emerytalno-rentowych, co nie powinno dziwić, ponieważ zasadnicza konstrukcja świadczeń emerytalno-rentowych nie uległa zmianie od początku obowiązywania ustawy. Kwestią wtórną w tym przypadku jest pytanie o zasadność utrzymywania w dalszym ciągu zależności pomiędzy wysokością części uzupełniającej świadczenia a koniecznością wyzbycia się własności samoistnej lub zależnej gospodarstwa rolnego. Niejako na marginesie powyższych rozważań przypomnieć należy, że część uzupełniająca, pomimo niefortunnej nazwy, stanowi w większości przypadków około 2/3 wartości całego świadczenia.²⁶ Zaskakuje także brak nowelizacji art. 28 ust. 4, szczególnie w kontekście Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r., na mocy której Sąd dał pierwszeństwo wykładni celowościowej tego przepisu przed wykładnią gramatyczną. Pomijając kontrowersje towarzyszące tej uchwale,²⁷ zaskakuje bierność ustawodawcy w tym zakresie. W obecnej chwili funkcjonują dwie wykładnie tego przepisu, tzn. jedna stosowana przez KRUS, a druga przez Sądy rozpatrujące spory z tego zakresu. Fakt ten zaskakuje tym bardziej na uwagę, że kwestia ta była przedmiotem interpelacji poselskiej, co upoważnia do stwierdzenia, że problem jest znany także posłom.²⁸ Utrzymywanie powyższego dualizmu nie sprzyja budowaniu zaufania społeczeństwa do organów stanowiących i stosujących prawo, nie wspominając o kosztach społeczno-ekonomicznych wciąż niedookreślonej wykładni.

Najczęściej nowelizowanym artykułem tego rozdziału był artykuł 8, który reguluje zasady opłacania składki na ubezpieczenie, chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie. Niewątpliwie przyczyniły się do tego zmiany wprowadzone w związku ustaleniem podwójnej składki dla rolników-przedsiębiorców.

²⁶ Szerz. na ten temat [w:] Jaskuła W., *Prawo do emerytury rolniczej, a prawo do własności. Artykuł dyskusyjny*. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia, nr 39/2011 str. 86 i nast.

²⁷ Szerzej na ten temat w wypowiedzi: Jaskuła W., *Glosa do Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r.* sygn. II UZP 5/04. Państwo i Prawo 11/2006 r. st r. 119 i nast.

²⁸ Zob. odpowiedź z dnia 06.03.2009 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z upoważnienia Ministra – na interpelacje posła Mirosława Koźlakiewicza w sprawie zawieszenia części uzupełniającej świadczeń wypłacanych rolnikom z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym [w:] *Sprawozdanie Stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 18,19,20 marca 2009 r. – aneks na interpelacje poselskie*, część 2 str. 468.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

Nr i tytuł rozdziału ustawy	Nr artykułu	Liczba nowelizacji
Rozdział 3 Postępowanie indywidualne w sprawach z zakresu ubezpieczenia	36.	4
	37.	4
	38.	0
	39.	3
	39a.	2
	40.	2
	40a.	1
	41.	0
	41a.	2
	41b.	2
	42.	0
	43.	0
	44.	0
	45.	2
	46.	4
	47.	4
	48.	0
	49.	0
	50.	1
	51.	1
	52.	2
	52a.	1
	Razem	35

Źródło: opracowanie własne.

W trzecim rozdziale ustawy zostało dodanych najwięcej nowych artykułów regulujących sprawy systemowe,²⁹ co pokazuje, że w pierwotnym brzmieniu ustawodawca nie uregulował określonych procedur w sposób kompletny. Praktyczne stosowanie przepisów ustawy spowodowało konieczność uzupełnienia regulacji. W ten sposób należy postrzegać kwestię odsetek od składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne (art. 40a i 52a), wprowadzenie instytucji ulg w opłacaniu składek (art. 41a) oraz wprowadzenia instytucji przedawnienia (art. 41b).

W czwartym rozdziale dokonano 19 nowelizacji. Najczęściej nowelizowanym przepisem tego rozdziału był art. 58. W świetle tego artykułu, na wniosek właściciela gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego,

²⁹ Najwięcej artykułów do ustawy zostało dodanych w rozdziale 5, o czym mowa była już powyżej.

który ma ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia, albo którego małżonek ma ustalone takie prawo, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 28 ust. 7 pkt 1, wskazaną we wniosku nieruchomość przejmuje się na własność Skarbu Państwa za odpłatnością.

Nr i tytuł rozdziału ustawy	Nr artykułu	Liczba nowelizacji
Rozdział 4 Inne sprawy związane z ubezpieczeniem	53.	2
	54.	2
	55.	2
	55a.	4
	56.	1
	57.	1
	58.	7
	59.	2
	Razem	19

Źródło: opracowanie własne.

Czwarty rozdział zamyka tę część ustawy poświęconą zakresowi podmiotowemu i przedmiotowemu. Pozostała część poświęcona jest organizacji Kasy, sposobowi finansowania systemu, umowie z następcą oraz przepisom przejściowym i końcowym.³⁰ Piąty rozdział ustawy dotyczy organizacji Kasy i Rady Rolników. Wprowadzono w nim 33 zmiany w treści przepisów. Najczęściej nowelizowanym przepisem tego rozdziału, bo 7-krotnie, był art. 59 poświęcony sposobowi wyboru Prezesa KRUS. W tym rozdziale dodano także najwięcej artykułów, bo aż 7. Są to: art. 59a-59g. Dotyczą one w całości zasad naboru na wolne stanowiska pracy w KRUS. Czterokrotnie nowelizowany był art. 68 poświęcony Radzie Rolników. Jedna nowelizacja dotyczyła zasad naboru na członków Rady, a pozostałe dotyczyły podmiotów uprawnionych do zwoływania Rady Rolników.

Kolejny rozdział ustawy poświęcony jest gospodarce finansowej, a więc najbardziej krytykowanej sferze ubezpieczenia społecznego rolników. Dokonano w nim 23 zmiany. Najczęściej nowelizowanym przepisem tego rozdziału, bo 5-krotnie, był art. 79 poświęcony funduszowi administracyjnemu. Zmiany dotyczyły zasad tworzenia i przeznaczenia tego funduszu. Czterokrotnie nowelizowany był zaś art. 78 dotyczący funduszu emerytalno-rentowego, czyli poniekąd najważniejszego funduszu w dyspozycji KRUS. Zmiany te jednak nie niosły za sobą skutków, których oczee-

³⁰ Ze względu fakt, że w wymienionych rozdziałach wprowadzane zmiany nie zawierały znaczących zmian, zrezygnowano z przedstawienia ich w formie tabelarycznej.

kiwaliby oponenti systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Zmiany dotyczyły finansowania świadczeń rodzinnych oraz regulacji poświęconych ubezpieczeniom zdrowotnym. Trudno uznać, że zmiany te miały charakter rewolucyjny. Zaskakującym jest fakt, że o ile krytyka regulacji określonej w art. 5a, poniekąd skłaniała decydentów do nowelizacji, tak w zakresie art. 78 zachowywana jest daleko idąca powściągliwość. Przez dwie dekady obowiązywania u.s.r. nie wprowadzono żadnych zmian w rozdziale 7, pt. Umowa z następcą. Liczbę 223 nowelizacji uzupełniają cztery nowelizacje w ostatnim rozdziale zatytułowanym: *Przepisy przejściowe i końcowe*.³¹

3 Błędy legislacyjne

W czasie dwóch dekad obowiązywania ustawy nie uniknięto nowelizacji, które można uznać za kontrowersyjne lub wręcz błędne. Słowo „błąd” w języku potocznym oznacza niezgodność z obowiązującymi regułami, odstępstwo od normy, pomyłkę lub nieudane, niewłaściwe posunięcie.³² W materii stanowienia prawa słowo „błąd” można rozumieć dwuznacznie. Błędem legislacyjnym *sensu largo* można nazwać działanie ustawodawcy polegające na wprowadzeniu do systemu prawnego nowych lub znowelizowanych przepisów prawa, które nie przyniosły zamierzonych oczekiwań, a których następstwem jest powinność ich kolejnej (szybszej) nowelizacji. *Sensu stricte* błędem można nazwać te działania ustawodawcy, które noszą znamiona oczywistej omyłki. Za takie należy uznać sytuacje, w których ogłoszony tekst aktu normatywnego nie pokrywa się z uchwalonym tekstem na skutek nieświadomej omyłki.³³

Do tej pierwszej kategorii zalicza się przytoczony powyżej pogląd W. Szuberta o niemożności całkowitej implementacji nowych rozwiązań w systemie. Aktywność legislacyjną ustawodawcy cechuje swego rodzaju subiektywizm, bowiem teoretyczne zamierzenia i motywacje ustawodawcy niewątpliwie stymulują działania adresatów nowych norm, ale nie zawsze

³¹ Pomiąłem zmiany w rozdziale 8, gdyż wprowadzały zmiany w przepisach innych ustaw.

³² Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, str. 57.

³³ Chodzi tu o regulację określoną w art. 17 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.). Szerz. na ten temat w komentarzu do art. 17 i 18. [w]: G. Wierczyński *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2009.

reakcja społeczna jest zgodna z intencjami ustawodawcy. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że w tych przypadkach ustawodawca popełnia błąd w znaczeniu subiektywnym, tzn. pomimo określonych idei przyświecających uchwalonym zmianom, wprowadzone regulacje nie obejmują materii zgodnie z intencjami lub w sposób kompletny. Termin „luka w prawie” jest dość powszechnie znany. Występowanie tego rodzaju zdarzeń jest niewątpliwie zjawiskiem niekorzystnym i podważającym autorytet Państwa, poprzez nieumiejętne posługiwanie jego najważniejszym narzędziem, czyli prawem, niemniej jednak jest ono w pewnym sensie wkalkulowanym ryzykiem w procesie stanowienia prawa. Po drugie, wola ustawodawcy wyrażona w formie konkretnej myśli, cechuje się także pewną dozą subiektywizmu konkretnych autorów projektów zmian. Nie można zapomnieć, że stosowany często w opracowaniach naukowych termin „ustawodawca” nie jest bytem nieokreślonym. Za konkretnymi projektami stoją konkretne grupy społeczne czy też grupy interesu, działające poprzez swoich przedstawicieli wybranych w powszechnych wyborach. O tym, czy lansowana idea nabierze cech prawodawstwa, decydują konkretni parlamentarzyści, występujący razem jako władza ustawodawcza. Stąd zamiana określonej idei w przepisy prawa stanowionego zawsze będzie obarczona dozą subiektywnej samooceny przez środowiska, które w danym momencie historii mają realną siłę przeforsowania swoich pomysłów. Praktyka pokazuje, że wdrożone idee nie zawsze sprawdzają się.

Drugą kategorią błędów są działania ustawodawcy, które nie mają powyższych przymiotów. Można postawić tezę, że w przeciwieństwie do poprzedniej grupy w tym przypadku w procesie stanowienia prawa zabrakło przede wszystkim należytej staranności. Mowa tu o tzw. oczywistych omyłkach. Błędy tego rodzaju są eliminowane poprzez sprostowanie. Taki przypadek miał miejsce na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w 1991 r., gdy ówczesnym brzmieniu art. 19 w ust. 3 zamiast powołania „ust. 2 pkt 3” powinno być powołanie „ust. 2 pkt 2”. Ta oczywista omyłka została sprostowana w trybie Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.05.1991 r. o sprostowaniu błędów w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.³⁴ Tego rodzaju błąd można nazwać błędem w znaczeniu obiektywnym. Wydaje się jednak, że powyższe przypadki nie wyczerpują katalogu błędów, które miały i mają miejsce na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

³⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 199.

3.1. Małżonek rolnika

Niewątpliwie za błąd ustawodawcy należy uznać konieczność nowelizacji przepisów pod wpływem ukształtowanego orzecznictwa. W takich przypadkach można pokusić się o stwierdzenie, że z istniejącego przepisu prawnego nie można odkodować pełnej normy prawnej, a ustalenie właściwej normy prawnej jest dopiero wynikiem dokonania wykładni celowościowej przez organy kontroli sądowej. Konieczność nowelizacji w tym przypadku jest wynikiem potrzeby dokonania właściwej wykładni na poziomie wykładni gramatycznej.

W ten rodzaj błędów legislacyjnych wydaje się wpisywać art. 10 ust. 1 pkt 2 określający zakres podmiotowy osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi niepodlegających ubezpieczeniu, a którym przysługiwało prawo do jednorazowego odszkodowania.³⁵ Przepis regulował specyficzne uprawnienie. Przyznawał prawo do świadczenia wymienionym w tym artykule podmiotom, które nie były zobowiązane do opłacania składek ani z mocy z ustawy ani na wniosek. W pierwotnym brzmieniu ww. przepisu nie był wymieniony małżonek rolnika. Skutkowało to faktem, że za osoby najbliższe rolnikowi uważało się jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, zstępnych rodzeństwa, powinowatych w tej samej linii lub stopniu oraz wychowanków, ale nie małżonka rolnika. Kwestia ta stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją. W orzeczeniu z dnia 23.02.1993 r. Trybunał orzekł m.in., że: „*przepis ten w zakresie, w jakim nie uwzględnia małżonka wśród osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi, którym przysługuje jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej jest niezgodny z art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji*”.³⁶ Warto podkreślić, że obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu stwierdził, że pominięcie małżonka rolnika w tym przepisie „*nie było intencją projektodawców ustawy*”.³⁷ Wydaje się, że w świetle wyводу zawartego w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia, szczególnie zaakcentowanie pozycji małżonka w polskim systemie prawnym pominięcie tego podmiotu w treści komentowanego przepisu należy uznać właśnie za brak dokładności w procesie legislacji. Jednym z filarów ubezpieczenia społecznego jest tzw. zasada ekwiwalentności rozumiana jako prawo zgłaszania roszczenia

³⁵ Artykuł ten został uchylony z dniem 02.05.2004 r. na podstawie ustawy z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

³⁶ OTK 1993/1/5. Zob. też Pławucka H.; Głosa aprobująca do orzeczenia TK z dnia 23 lutego 1993 r. K 10/92 [w:] *Państwo i Prawo* 7-8/1994 r., str. 130 i n.

³⁷ *Ibidem*.

o świadczenie będące pochodną opłaconych składek na ubezpieczenie. W komentowanym zakresie mamy do czynienia ze szczególną formą roszczenia zaakceptowaną przez ustawodawcę pomimo braku opłaconej składki. Jeśli więc ustawodawca stworzył możliwość korzystania ze świadczenia nieubezpieczonym osobom najbliższym ubezpieczonego rolnika to pominięcie w tej grupie małżonka rolnika wydaje się kontrowersyjne. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wyraźnie podkreślił, że wprowadzając do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcie osoby najbliższej, do której nie zalicza się małżonka ubezpieczonego rolnika, należałoby wskazać jakie względy przemawiają za takim bezpodstawnym zróżnicowaniem, lecz względów tych nie wskazano. Prawo do świadczenia na mocy tej nowelizacji otrzymał małżonek rolnika, który nie podlegał u.s.r. np. z powodu zatrudnienia. Orzeczenie to spotkało się z krytyką w literaturze. Zarzucano, że przyjęcie powyższej regulacji podważyło sens opłacania składki dobrowolnej przez małżonka rolnika, skoro na skutek orzeczenia otrzymał on prawo do tego świadczenia bez konieczności opłacania składki. Wskazywano również, że poszerzenie kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia zwiększy kwotę środków finansowych koniecznych do zapewnienia wypłacalności, a gromadzonych wyłącznie ze składek ubezpieczonych rolników.³⁸ Przepis ten został znówelizowany na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników poprzez dodanie do wymienionych powyżej osób także małżonka rolnika. Z możliwości ubiegania się o świadczenie wypadkowe przez osoby najbliższe rolnikowi, a nieubezpieczone zrezygnowano ostatecznie w 2004 r. na mocy noweli kwietniowej.

3.2. Rolnik-przedsiębiorca

Znaczącą ilość materiału do analizy w komentowanym zakresie dostarczają przepisy noweli z dnia 02.04.2004 r. W pierwszej kolejności refleksji wymaga wprowadzony obowiązek opłacania składki w podwójnej wysokości przez rolników-przedsiębiorców. Podwojenie składki dla tych podmiotów miało na celu zmniejszenie różnicy pomiędzy składkami opłacanymi przez przedsiębiorców w ZUS i w KRUS. Po drugie, wprowadzenie tej regulacji było z pewnością odpowiedzią na fale krytyki medialnej w tym przedmiocie. Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało *explicite*: „w takiej sytuacji rolnik podlega ubezpieczeniu społecznemu, które co do obowiązków płatnika jest systemem znacznie korzystniejszym niż system powszechny. Oprócz

³⁸ Jagła W.; *Nierozwiązane problemy* [w:] *Rzeczpospolita* nr 268 z dnia 18.11.1996 r.

gospodarstwa rolnego rolnik posiada dodatkowe źródło dochodu z działalności gospodarczej i dlatego powinien ponosić większe koszty z przynależności do tego systemu, który w znacznym stopniu jest dotowany z budżetu państwa”.³⁹ Kierując się tymi względami ustawodawca znowelizował art. 8⁴⁰ dodając ust. 3a w brzmieniu: „Za ubezpieczonego rolnika i domownika, o którym mowa w art. 5a, składka wynosi dwukrotność kwoty ustalonej zgodnie z ust. 2.” Nowelizacji został poddany także art. 17 ust. 2⁴¹ otrzymując brzmienie: „Za ubezpieczonego, o którym mowa w art. 5a, składka wynosi dwukrotność kwoty ustalonej w sposób określony w ust. 1.” Znowelizowano także art. 5a, ale dla komentowanego zagadnienia ingerencja w treść tego przepisu określającego warunki pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników po rozpoczęciu pozarolniczej działalności gospodarczej nie wniosła nic istotnego. Ułomność tej nowelizacji polega na tym, że w art. 5a jest mowa o rolniku lub domowniku, który „podlega ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej zgodnie z przepisami o zryczałtowanym podatku dochodowym lub **rozpocznie**⁴² współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu, jeżeli nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym.” Wykładnia gramatyczna tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że obowiązkiem opłacania podwójnej składki powinni zostać objęci tylko ci rolnicy, którzy rozpoczęli prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej po dniu wejścia w życie nowelizacji. Tymczasem obowiązek taki, jak wynikało z uzasadnienia ustawy, miał dotyczyć wszystkich rolników-przedsiębiorców bez względu na datę rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Poniekąd uzasadnienie projektu ustawy rozmijało się z jej treścią. Po drugie, KRUS wykonując przepisy ustawy nałożył obowiązek opłacania składki w podwójnej wysokości od II kw. 2004 r.,⁴³ co z kolei spotkało się z negatywną oceną Sądów Ubezpieczeń Społecznych rozstrzygających spory z tego zakresu, choć w zupełnie innym zakresie. Zdaniem Sądów, interpretacja przepisów ustawy w ten sposób, że na rolnikach, o których mowa w art. 5a, ciąży obowiązek opłacania podwójnej składki od II kw. 2004 r., narusza zasadę *lex retro non agit*, ponieważ obowiązek opłacania składki winien zostać spełniony do końca pierwszego miesiąca kwartału (w tym przypadku do 30 kwietnia), a ustawa weszła w życie w dniu 2 maja. Sądy nie kwestionowały pra-

³⁹ Zob. druk sejmowy nr 1489/IV z dnia 26.03.2003 r.

⁴⁰ Dotyczy opłacania składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie.

⁴¹ Dotyczy opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

⁴² Podkreślenie: W.J.

⁴³ Kwestia ta była przedmiotem licznych sporów między KRUS a rolnikami-przedsiębiorcami.

widłowości opłacania składki za dalsze kwartały. Wydaje się, że w świetle przytoczonej powyżej argumentacji pogląd ten nie do końca odpowiadał wykładni gramatycznej powyższych przepisów.

Kwestia ta nie budziłaby wątpliwości, gdyby w treści art. 8 ust. 3a i art. 17 ust. 2 ustawodawca użył sformułowania: „za ubezpieczonego prowadzącego jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą...” Zamiast tej formy ustawodawca zdecydował się na odesłanie do art. 5a, co ze względu na użycie w tym artykule czasu przyszłego upoważnia do zakwalifikowania tej nowelizacji w kategorii błędu.

Kontrowersje wokół podwojenia składki dla rolników-przedsiębiorców nie wyczerpują tematu. Powyższa nowelizacja zawierała art. 5, na mocy którego rolnicy-przedsiębiorcy zostali zobowiązani w terminie do 30 września udokumentować KRUS, w jakiej formie była opodatkowana prowadzona przez nich pozarolnicza działalność gospodarcza. Jeżeli działalność ta była opodatkowana na zasadach innych niż określone w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym⁴⁴ lub należny podatek za rok 2003 r. przekraczał kwotę 2 528 zł, tracili oni prawo do dalszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników z końcem trzeciego kwartału 2004 r. Kwestia ta stała się przedmiotem pytania skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie. Sąd drugiej instancji dążył do wyjaśnienia wątpliwości, czy „art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest zgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego KRUS, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych, ponadto-rolników, którzy do dnia 30.09.2004 r. nie udokumentowali formy opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też wysokości należnego za 2003 r. podatku”? W odpowiedzi Trybunał Konstytucyjny stwierdził. m.in., że: „art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 02.04.2004 r. w zakresie, w jakim ze względu na formę opodatkowania wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., rolnika lub domownika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji”.⁴⁵

⁴⁴ Ustawa z dnia 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 1998 r. nr 144, poz. 930 ze zm.).

⁴⁵ Szczegółowy komentarz do niniejszego orzeczenia W. Jaskuła *Glosa do wyroku trybunału Konstytucyjnego z dnia 13.03.2006 sygn. Akt P 8/05 [w:] Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 31/2007.

Ciekawsze od samego wyroku są czynności podejmowane przez ustawodawcę. Przed datą powyższego orzeczenia uchwalono ustawę z dnia 01.07.2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw,⁴⁶ na mocy której rolnicy-przedsiębiorcy mogli zostać przywrócić do ubezpieczenia społecznego rolników od IV kw. 2005 r. Wydaje się więc, że ustawodawca wykazał się pewną racjonalnością i jeszcze przed rozstrzygnięciem zagadnienia przez Trybunał podjął działania naprawcze. Pogląd ten można by obronić tylko wówczas, gdyby przepisy ustawy z dnia 01.07.2005 r. dawały możliwość powrotu do ubezpieczenia od daty wyłączenia, tj. od 01.10.2004 r. Takie też regulacje zawierała przedłożona wersja projektu komentowanej ustawy,⁴⁷ która poprzez artykuł 3 dodała art. 5a do ustawy z dnia 02.04.2004 r. Po pierwszym czytaniu w Sejmie do pierwotnej wersji art. 5a dodano ust. 4 i 5.⁴⁸ Szczególnie ust. 4 należy uznać za kontrowersyjny, bowiem prawo powrotu do u.s.r. przysługiwało już nie od daty wyłączenia, ale z pierwszym dniem kwartału następującym po kwartale, w którym został złożony wniosek o przywrócenie do ubezpieczenia.⁴⁹

Motywacje zmian w trakcie procesu legislacyjnego są nieczytelne i społecznie nieakceptowane. Pomijając enigmatyczność zachowań przedstawicieli legislacji należy podkreślić, że taką taktykę należy uznać za instrumentalizację prawa. W doktrynie podkreśla się, że prawo może być w dłuższym okresie skutecznym instrumentem sprawowania władzy tylko wtedy, gdy w swej treści i formie respektuje pewne podstawowe akceptowane społeczne wartości.⁵⁰ Inicjatywa ustawodawcza podjęta w celu przywrócenia do ubezpieczenia od daty kontrowersyjnego ustania tegoż ubezpieczenia zasługuje niewątpliwie na aprobatę. W pewnym sensie uchwalenie ustawy w pierwotnej wersji doprowadziłoby do zatarcia poczucia społecznej krzywdy i pozwoliłoby na odbudowanie autorytetu prawa w środowiskach adresatów tych norm. Jednak zmianę w trakcie prac nad projektem ustawy – polegającą na wykluczeniu powrotu do u.s.r. od daty kontrowersyjnego wyłączenia – w kontekście uczynienia wcześniej przez ustawodawcę społecznej krzywdy, należy uznać za swego rodzaju cwaniactwo legislacyjne. Społeczny odbiór tego typu zachowań ustawodawcy może budzić tylko sprzeciw. Po drugie, zachowanie ustawodawcy w tym konkretnym

⁴⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1248.

⁴⁷ Zob. art. 3 druku sejmowego nr 3684/IV.

⁴⁸ Zob. art. 3 druku sejmowego nr 4095/IV.

⁴⁹ Po uchwaleniu ustawy przywrócenie do ubezpieczenia społecznego mogło zatem nastąpić najwcześniej od IV kw. 2005 r. Oznacza to, że rolnicy-przedsiębiorcy zostali pozbawieni w świetle późniejszego orzeczenia TK niezgodnie z prawem rocznego okresu podlegania u.s.r.

⁵⁰ Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2003, str. 51.

przypadku wymyka się próbie sklasyfikowania w kategorii błędu. O ile jeszcze pozbawienie możliwości dalszego podlegania przez rolników-przedsiębiorców, których pozarolnicza działalność gospodarcza była opodatkowana na zasadach ogólnych, można usprawiedliwić argumentacją W. Szuberta, tak już kolejnej nowelizacji, ze szczególnym zaakcentowaniem eliminacji w trakcie procesu legislacyjnego całkowitej likwidacji wyrządzonej szkody, wytłumaczyć nie sposób. Zmiana pierwotnego tekstu ustawy w czasie prac nad nią nie jest czymś niezwykłym, a w komentowanym zakresie niewidoczne jest tzw. *ratio legis* cechujące racjonalnego ustawodawcę.

Powyższy przypadek nie wyczerpuje kontrowersji wokół przepisów poświęconych rolnikom-przedsiębiorcom. Kolejny zarzut dotyczy jednak orzecznictwa. Wspomnieć należy o przywołanym już powyżej drugim wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.07.2006 r. Na mocy tego wyroku Trybunał orzekł m.in., że art. 5a ust. 6 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 02.04.2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim w 2004 r. z dniem 01.10.2004 r. wyłączył, ze względu na formę opodatkowania i wysokość należnego za 2003 r. podatku, z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników lub domowników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ustawa z dnia 02.04.2004 r. znowelizowała m.in. art. 5a ustawy o u.s.r.⁵¹ W nowym brzmieniu przepis ten w ustępie 5 nałożył na tychże rolników obowiązek składania do dnia 14 lutego każdego roku, po rozliczeniu roku podatkowego, zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok. Art. 5a ust. 6 stanowił, że jeżeli należny podatek przekraczał kwotę 2 528 zł, to ubezpieczenie ustawało z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik zobowiązany był złożyć zaświadczenie. Należy jednak zauważyć, że na podstawie niniejszego artykułu ubezpieczenie ustawało z dniem 01.04.2005 r., a nie 30.09.2004 r. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 02.05.2004 r. i powinno być oczywiste, iż nałożony przez art. 5a ust. 5 wymóg złożenia zaświadczenia właściwego organu podatkowego o wysokości należnego podatku za miniony rok do 14 lutego nie mógł mieć zastosowania w 2004 roku. Obowiązek ten dotyczył następnego roku podatkowego 2005. Jest to o tyle istotne, że w postępowaniu odwoławczym przed

⁵¹ Oprócz nadania nowej formy art. 5a ustawa nowelizująca zawierała także art. 5, który również dotyczył rolników prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, a nowelą z dnia 01.07.2005 r. dodano art. 5a do ustawy z dnia 02.04.2004 r., co stało się zapewne źródłem omyłki orzeczniczej.

sądem, który skierował pytanie do Trybunału Konstytucyjnego, rolnik został wyłączony z ubezpieczenia od dnia 01.10.2004 r., czyli na podstawie art. 5 ustawy z dnia 02.04.2004 r., a nie na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20.12.1990 r. Wydaje się, że podobna numeracja artykułów dotycząca tej samej materii stała się przyczyną omyłki orzeczniczej skutkującej faktem bez precedensu, a mianowicie uznaniem za niekonstytucyjny przepis, który nie miał w sprawie zastosowanie. W komentowanej sprawie właściwym do oceny konstytucyjności był art. 5 ust. 1-3 ustawy nowelizującej, a nie zaś znowelizowany art. 5a ustawy o u.s.r.

Rolnik w terminie do 30.09.2004 r. nie udokumentował Kasie, w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza. Ubezpieczenie w tym przypadku ustało *ex lege* na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej,⁵² co czyni niezasadnym występowanie z pytaniem prawnym o zbadanie konstytucyjności art. 5a ustawy o u.s.r.,⁵³ czego skutkiem powinno być umorzenie postępowania przed Trybunałem.

Niniejsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dowodem, że uchwalane akty normatywne są nieczytelne nie tylko dla zwykłych obywateli, ale także dla prawników, co powinno być przyczynkiem do głębszej refleksji dla legislatorów.

3.3. Postępowanie odwoławcze

Ostatni przykład kontrowersyjnej nowelizacji w systemie ubezpieczenia społecznego rolników pochodzi spoza ustawy o u.s.r. Kwestia dotyczy ustalenia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji. Sprawa wiąże się ustawą z dnia 20.04.2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Fun-

⁵² Przekroczenie kwoty podatku, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, w przypadku niezachowania terminu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej, pozostaje dla sprawy bez znaczenia. Ustawa nie przewidywała możliwości powrotu do ubezpieczenia osób, które złożyły zaświadczenie po dniu 30.09.2004 r., a których należny podatek nie przekraczał kwoty 2 528 zł. Wyłączną przyczyną ustania ubezpieczenia było zatem niezachowanie terminu określonego przez art. 5 ust. 3 ustawy nowelizującej.

⁵³ Szerz. na ten temat [w:] Jaskuła W., *Kuriozalne orzeczenie TK. Glosa do wyroku trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.07.2006 r., sygn. akt.: P/6/05* [w:] *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*. Nr 34/2009.

duszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.⁵⁴ Na mocy art. 2 tej ustawy znowelizowano przepisy Kodeksu Postępowania Cywilnego dotyczące rozstrzygania sporów przez Sądy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na mocy art. 2 pkt 4 ppkt b, po art. 477⁹ § 3 dodano § 3¹ w brzmieniu: „Sąd odrzuci odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli osoba zainteresowana nie wniosła sprzeciwu od tego orzeczenia do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Jeżeli odwołanie opiera się także na zarzucie nierozpatrzenia wniesionego po terminie sprzeciwu od tego orzeczenia, a wniesienie sprzeciwu po terminie nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zainteresowanej, sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie. W takim przypadku organ rentowy kieruje sprzeciw do rozpatrzenia do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.

Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie jest logiczne, bowiem ponieważ przymusza ubezpieczonego do wykorzystania pełnej drogi postępowania orzeczniczego przed przeniesieniem sporu do Sądu.⁵⁵ W toku procesu legislacyjnego rodziły się wątpliwości, czy proponowana regulacja nie ogranicza konstytucyjnego prawa do Sądu.⁵⁶ Z uzasadniania projektu ustawy wynika, że przyjęcie tej regulacji miało przyczynić się do zmniejszenia kosztów spraw sądowych.⁵⁷ Należy zwrócić uwagę, że postępowanie orzecznicze pomiędzy ZUS a KRUS nie różni się zasadniczo. Stąd wątpliwości musi wywoływać fakt, że w przepisie odsyłającym, wskazującym enumeratywnie przepisy mające zastosowanie w ubezpieczeniu społecznym rolników, zabrakło miejsca dla wymienionego przepisu.⁵⁸ Biorąc pod uwagę argumentację zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy, treść art. 477¹⁶ k.p.c. należy postrzegać raczej w konwencji popełnienia przez ustawo-

⁵⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1264 ze zm.

⁵⁵ Niejako na marginesie niniejszych rozważań należy zauważyć, na mocy niniejszej noweli wprowadzono dwuinstancyjne postępowanie orzecznicze w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjęto zatem analogiczne rozwiązanie, jakie obowiązywało w ubezpieczeniu społecznym rolników.

⁵⁶ Radzewicz P., *Opinia prawna na temat zgodności art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji z art. 477⁹ kodeksu postępowania cywilnego w wersji zaproponowanej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2272)* Druk sejmowy nr 2692/IV.

⁵⁷ Druk sejmowy nr 2692/IV.

dawcę oczywistej omyłki niż świadomego działania. W literaturze przedmiotu zarzuca się wręcz, że brak normatywnego wskazania dla zastosowania tej regulacji w ubezpieczeniu społecznym rolników prowadzi do uprzywilejowania pozycji rolnika, bowiem niewykorzystanie pełnego trybu orzeczniczego nie naraża ubezpieczonego w KRUS na sankcję odrzucenia odwołania przez Sąd.⁵⁹ Na tle powyższych uwag rodzi się następujące pytanie – czy działanie ustawodawcy jest świadomym zamierzeniem, czy jedynie wynikiem oczywistej omyłki? Brak jakichkolwiek racjonalnych przesłanek za wyłączeniem tej procedury w systemie ubezpieczenia społecznego rolników składania do tej drugiej opcji.

4. Podsumowanie

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, a w zasadzie dokonywane w niej zmiany, cechuje się ułomnościami właściwymi dla całego systemu prawnego w Polsce. Ustawa o u.s.r. się na tym tle nie wyróżnia ani *in minus* ani *in plus*. Na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników można dostrzec większość mankamentów formułowanych w stosunku do polskiego systemu stanowienia prawa. Uderza znikoma ilość zmian systemowych w stosunku do liczby nowelizacji. Wydaje się, że za koniecznością nowelizacji powinna przemawiać potrzeba wprowadzenia nowych, bądź uaktualnienia obowiązujących przepisów, będących wynikiem zebrania doświadczeń ze stosowania przepisów praktyce. Tymczasem ilość konstruktywnych zmian jest odwrotnie proporcjonalna do nowelizacji. Za kluczowe zmiany systemowe można uznać jedynie poszerzenie zakresu podmiotowego o rolników-przedsiębiorców, zróżnicowanie składki w zależności od wielkości posiadanego gospodarstwa⁶⁰ oraz rezygnację z liczenia okresu podlegania jednostką kwartału. W tym kontekście liczba 47 nowelizacji wydaje się liczbą nieadekwatną do poziomu wprowadzonych zmian. Za mankament należy też uznać wiele drobnych nowelizacji ograniczających się w zasadzie do zmiany jednego artykułu w ustawie. Na drugim biegunie znajduje się ustawa z dnia 02.04.2004 r., na mocy której znowe-

⁵⁸ Art. 477¹⁶ k.p.c.: Przepisy art. 477⁹ § 21 i § 3, art. 477¹² oraz art. 477¹⁴ § 4 stosuje się odpowiednio w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników.

⁵⁹ Musiała A., Jankowiak J., *Sądowe rozpoznawanie sprawy o świadczenie z tytułu niezdolności do pracy w świetle art. 477⁹ § 1¹ i § 3¹ – § 3² k.p.c.* Przegląd Sądowy nr 1/2007 str. 92.

⁶⁰ Zmiana ta ma jednak charakter symboliczny, ponieważ dotyczy 1% ubezpieczonych w KRUS.

lizowano aż 70 artykułów. Przez dwie dekady obowiązywania ustawy zabrakło zmian w przedmiocie wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych zasilanych przez budżet Państwa, a więc w dziedzinie wywołującej najwięcej kontrowersji.

Nagminność nowelizacji przekłada się wprost proporcjonalnie na zwiększenie ryzyka ustanowienia błędnego prawa. Dowodem na to jest nowelizacja z 02.04.2004 r., której jakoś – ze szczególnym zaznaczeniem przepisów poświęconych prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach ubezpieczenia społecznego rolników – narusza elementarne zasady stanowienia prawa i zarazem podważa autorytet Państwa. W języku prawniczym funkcjonuje pojęcie „*posługiwanie się prawem jak cepem*”, które dość trafnie oddaje działalność ustawodawcy w tej materii. Trudno uciec od tej refleksji, szczególnie w kontekście nowelizacji z 2004 r. dotyczącej rolników-przedsiębiorców. Zarzuty można mnożyć: brak możliwości dostosowania się adresatów nowych przepisów do nowych reguł prawnych w kontekście niemożności zmiany formy opodatkowania w ciągu roku podatkowego, dyskryminacja rolników-przedsiębiorców, których prowadzona działalność opodatkowana była na zasadach ogólnych, skrócony, bo zaledwie 2-dniowy, okres *vacatio legis*. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w tym zakresie ustawodawca uległ presji i uchwalił zmiany poniekąd „*pod publiczkę*”, zapominając przy okazji o elementarnych zasadach stanowienia prawa. Zarzut instrumentalizacji prawa w tym przypadku wydaje się być jak najbardziej zasadny.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników jest specyficznym aktem normatywnym, ponieważ do wykonania przepisów ustawy powołano autonomiczną Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Tym samym z punktu widzenia obywatela, którego świadomość prawna zazwyczaj jest dość niska, zaciera się relacja pomiędzy stanowieniem prawem a jego stosowaniem. W wielu przypadkach pojęcia te traktowane są jako synonimy, co sprawia, że za wadliwość nowych regulacji często obciąża się KRUS. W 2004 r. w chwili wejścia w życie przepisów wyłączających z ubezpieczenia rolników-przedsiębiorców, których działalność opodatkowana była na zasadach ogólnych, pracownicy KRUS odbierali setki telefonów z zarzutami typu: – *A dlaczego KRUS każe rolnikowi likwidować działalność gospodarczą?* Często były to zarzuty formułowane przez środowisko dziennikarzy, które wydawać by się mogło dysponuje większą świadomością prawną niż przeciętny obywatel. Przypadek ten pokazuje, jak iluzoryczna jest różnica w pojmowaniu terminów: stanowienie a stosowanie prawa. W przypadku uchwalenia nietrafionych przepisów, pierwsza fala krytyki spada zawsze na KRUS. Wydaje się, że pomimo iż KRUS nie ma możliwości ingerencji w proces stanowienia prawa, doświadczenie w praktycznym stosowaniu przepisów ustawy powinno być wykorzystane w toku pro-

cesu legislacyjnego. Miejsce na wyrażenie opinii widziałbym w tzw. OSR, czyli Ocenie Skutków Regulacji, która to ocena jest obligatoryjnym elementem przedkładanych projektów ustaw.

Dwudziestoletnie obowiązywanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wykazało, że pierwotne brzmienie ustawy zawierało szereg mankamentów, które eliminowano z upływem czasu. W toczącej się dyskusji nad tzw. „reformą KRUS” warto skorzystać z tego doświadczenia. Choćby po to, aby z chwilą uchwalenia nowej ustawy nie wystąpiła konieczność jej szybkiej nowelizacji, bo – jak wspomniałem, o jakości ustawy nie świadczy jej rozbudowana forma, ale brak potrzeby jej szybkiej nowelizacji.

Wojciech Jaskuła jest Głównym Specjalistą w Placówce Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim.

Informacje dla autorów

Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Obowiązują przy tym następujące zasady:

- 1) zamiar opracowania artykułu należy uzgodnić z redakcją,
- 2) proponowany artykuł nie może być wcześniej w żadnej formie opublikowany,
- 3) objętość tekstu nie powinna przekraczać 20 str. znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy i 1800 znaków na stronie),
- 4) artykuł należy przesać na CD lub pocztą elektroniczną z krótką notą biograficzną o autorze; wskazane jest załączenie tłumaczenia w języku angielskim, nie przekraczające 5% objętości artykułu,
- 5) artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu,
- 6) artykuł powinien być opatrzony notą o autorze i przesłany łącznie z danymi osobowymi wymaganymi do umowy o dzieło.

Stali recenzenci

prof. dr hab. Wojciech Józwiak, dr Lech Goraj, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,
prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, dr Ryszard Miazek,
dr Wojciech Nagel, dr Helena Pławucka, prof. dr hab. Marian Podstawka,
prof. dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska

Dodatkowych informacji udzielamy telefonicznie
pod nr 22 592 64 00, 22 592 64 12, 22 592 64 15
lub odpowiemy na mail wysłany pod adresem:
rzecznik@krus.gov.pl